



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

601 2012-61

Arrêt du 21 décembre 2012

I^E COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Présidente : Marianne Jungo
Juges : Christian Pfammatter, Gabrielle Multone
Greffier-stagiaire : Philippe Tena

PARTIES

A._____, **recourant**, représenté par Me Louis-Marc Perroud, avocat
contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée,

OBJET

Agents des collectivités publiques

Recours du 30 avril 2012 contre la décision du 13 mars 2012

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. A._____ est entré à la Police cantonale le 1^{er} janvier 2005 comme aspirant. Le 1^{er} janvier 2006, il a commencé son activité à la police de sûreté en qualité d'inspecteur, d'abord à la brigade des stupéfiants, puis à la brigade criminelle.

B. Par courrier du 4 mai 2007 adressé au Commandant de la Police cantonale, le précité a fait part de son intérêt à rejoindre la brigade financière (ci-après: BFI) et à suivre un Master en lutte contre la criminalité économique, dispensé par la Haute Ecole de gestion de l'arc jurassien (ci-après: MAS-LCE). Il a déclaré souhaiter que cette démarche se fasse de concert avec ses supérieurs hiérarchiques en tenant compte à la fois de ses propres contingences financières et des horaires du service. Cette requête a été réitérée les 6 août 2007, 6 mai 2008 et 23 juillet 2008. Le 1^{er} novembre 2008, A._____ a été muté à la BFI.

C. Par courrier du 26 janvier 2009 et suite à une discussion informelle avec la cheffe de la BFI, B._____, A._____ a déposé, à titre privé, sa candidature pour le MAS-LCE pour le semestre débutant au mois de septembre 2009. Sa candidature a été acceptée le 12 février 2009.

Par courrier du 11 mars 2009, A._____ a informé le Chef de la police de sûreté, C._____, de ses démarches en vue d'effectuer le MAS-LCE. Il a alors requis le soutien de sa hiérarchie pour trouver une solution financière ou un horaire favorable, les cours ayant lieu les vendredis et samedis. B._____ a répondu négativement à cette demande.

Par courriel du 20 avril 2009, A._____ a renouvelé sa requête de soutien. Par lettre du 23 avril 2009 confirmant ce qu'il avait déjà dit par oral, le Chef de la police de sûreté a indiqué qu'un soutien à cette formation n'entrait pas en ligne de compte pour l'heure. Il a rappelé que la mutation à la BFI n'avait pas été conditionnée à une éventuelle formation future et que d'autres possibilités de développement existaient après six mois d'activités dans cette brigade. Du fait que trois inspecteurs avaient quitté la Police cantonale suite au suivi d'une formation semblable, il a considéré qu'aucun retour sur investissement n'avait pu être comptabilisé et qu'il était dès lors justifié d'analyser cette demande d'un œil critique. Il a en outre remis en question l'adéquation de cette formation avec le travail au sein de la BFI et réservé dans tous les cas le soutien de la Police cantonale aux conclusions d'une étude interne en cours. Il a précisé qu'au cas où le MAS-LCE était réalisé sur le temps libre et à titre privé, le suivi de la formation ne devait pas occasionner d'inconvénients majeurs pour la marche du service.

Le 27 avril 2009, A._____ a requis une diminution de son taux d'activité de 100 % à 80 %, dès le 1^{er} octobre 2009, pour pouvoir effectuer sa formation. Cette demande a été refusée le 29 avril 2009, le taux étant jugé incompatible avec les besoins du service. Il lui a alors été rappelé que l'inscription aux cours avait été faite sans l'autorisation de l'employeur nonobstant l'engagement important que cette formation comportait, celle-ci n'étant au surplus pas vraiment adaptée à la nature et à la complexité des enquêtes menées par la brigade.

Le 5 mai 2009, A._____ a demandé un certificat de travail intermédiaire, qui lui a été délivré le 29 mai suivant.

Le 6 mai 2009, il a fait part à B._____ et à son ancien chef de brigade que le manque de soutien dans sa démarche de formation avait profondément touché ses convictions. Il a également indiqué avoir perdu confiance en les cadres supérieurs ayant traité ses demandes. Pour ces motifs, il leur a demandé d'établir une lettre de recommandation pour de futures postulations. Cette compétence étant réservée au département des ressources humaines, tous deux ont décliné cette demande.

D. En parallèle, le 12 mai 2009, A._____ a sollicité un entretien urgent auprès de la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après: la Direction). Il a indiqué qu'il traversait une période tumultueuse due, selon lui, au déni manifesté à son égard et il s'est plaint que les droits des employés de la Police de sûreté étaient bafoués. Impartialité et objectivité faisaient selon lui défaut dans la gestion du personnel, celui-ci étant moins bien traité que les prévenus par la police. Rappelant en substance certains faits, il a argué que les motifs invoqués pour refuser de soutenir sa formation et de réduire ses horaires étaient arbitraires et contraires tant à la Charte d'entreprise de la Police qu'à la législation traitant de formation continue. Il a dénoncé certaines pressions psychologiques exercées sur les collaborateurs, qu'il a qualifiées de mobbing.

Le 6 juillet 2009, la Direction a refusé d'entrer en matière sur la demande d'entretien. Elle a notamment considéré que la formation était une question opérationnelle et qu'elle-même ne pouvait s'immiscer dans ce genre de décision. Elle a renvoyé, pour les autres griefs, à une réunion du 17 juin 2009 ayant eu lieu avec l'ensemble des membres de la Police de sûreté et le Conseiller d'Etat.

E. Par courrier du 4 août 2009 adressé à C._____, A._____ a regretté les propos critiques qu'il avait tenus et indiqué qu'il avait appris des erreurs passées. Il a déclaré qu'il allait réaliser le MAS-LCE en usant de ses heures supplémentaires et de ses jours de vacance. Il a cependant sollicité l'autorisation de prendre des congés le vendredi en général.

Le 14 août 2009, C._____ a accepté les excuses et les explications présentées. Il a également pris acte de l'absence du précité les vendredis de cours. Il lui a indiqué que la formation pourrait être validée et soutenue, avec effet rétroactif, au 4^e trimestre 2009.

Lors d'un entretien du 29 septembre 2009 entre B._____, C._____ et A._____, il a été reproché à ce dernier d'avoir dit qu'il mettrait la priorité sur sa formation par rapport à son travail. B._____ a également critiqué ses nombreux retards au travail. A._____ a contesté les propos qui lui étaient attribués mais n'a pas réagi quant à ses retards. Pour sa part, C._____ a proposé qu'il réduise son temps de travail à 50 % en vue d'éviter un cours de formation obligatoire de quatre mois au Centre de coopération policière et douanière (ci-après: CCPD) et pour lui permettre le suivi de sa formation. A._____ a refusé cette proposition pour des raisons financières et déclaré qu'il n'existait aucune base légale l'obligeant à effectuer ce stage au CCPD.

F. Par courrier du 25 novembre 2009, le Commandant de la Police a indiqué qu'il n'ouvrirait pas de procédure disciplinaire ou administrative à l'endroit de A._____ suite à son refus - avec d'autres membres de la police de sûreté - de se rendre aux séances d'essayage d'une veste uniforme. L'Association du personnel de la police de sûreté (ci-après: APPS) avait alors notamment contesté que le coût de cet uniforme soit

mis à la charge des policiers et suggéré de refuser ces séances. Le Commandant a précisé qu'il allait tenir compte de ce refus d'ordre dans le cadre de l'évaluation 2009. Le 1^{er} décembre 2009, A._____ s'est dit stupéfait par ce courrier, reçu alors qu'il lui semblait que le dossier était clos. Il a déclaré ne plus souhaiter investir de temps dans des remontrances, qualifiées de ridicules, pour une histoire ancienne.

G. Une évaluation des prestations pour l'année 2009 a été réalisée le 14 janvier 2010 par B._____ et C._____. L'évaluatrice a estimé que A._____ répondait partiellement aux exigences (note de 2 sur un maximum de 4): les critères "relations avec les tiers ou autres services" ainsi que "respect des principes déontologiques de la charte" ont été jugées partiellement respectés (note 2 sur 4), la totalité des autres exigences ont été considérées comme étant remplies (notes 3 ou 4 sur 4). L'évaluatrice a par ailleurs indiqué que A._____ était notamment très compétent, intelligent, autonome, intéressé, avec un esprit d'analyse et un sens de l'initiative appréciables, mais qu'il avait tendance à s'entêter dans ses prises de positions et avait refusé un ordre (essayage de la veste). Elle a indiqué que l'objectif à atteindre était une appréciation générale de 3 sur 4 au moins sur tous les points, jusqu'à la fin juin 2010, notamment en améliorant ses prestations et son comportement en relation avec les difficultés relationnelles rencontrées. Le collaborateur a refusé de signer cette évaluation et en a exigé le réexamen, après avoir mis en doute l'impartialité et l'objectivité du processus. A la fin de la séance, il a produit un certificat médical daté du même jour et attestant d'une incapacité de travail jusqu'au 31 janvier 2010. Un nouveau certificat a été présenté le 27 janvier 2010, valable jusqu'au 21 février 2010.

H. Durant son incapacité de travail, le précité s'est régulièrement rendu aux cours du MAS-LCE et s'est aussi présenté aux examens. A l'issue de ces derniers, il a repris le travail à 100 %, le 22 février 2010.

Par courriel du 2 mars 2010, C._____ s'est enquis auprès de l'intéressé de l'impact de l'arrêt-maladie sur sa formation. A._____ a répondu que tout se déroulait conformément au plan d'étude arrêté. C._____ a alors modifié ses questions et demandé s'il avait participé aux cours et aux examens pendant son arrêt-maladie et, cas échéant, si ces derniers étaient réussis. A._____ a requis la raison de ces questions sans y donner réponse. Selon C._____, il aurait en outre expressément refusé d'y répondre lors d'un entretien organisé le 9 mars 2010.

En vue de se justifier, A._____ a produit un échange de courriels du 3 mars 2010 avec son médecin, lui conseillant de se retrancher derrière le secret médical. Il a également soutenu avoir discuté de son absence-maladie avec C._____ dès son retour.

I. En parallèle, à fin 2009, B._____ aurait décidé que A._____ déménage ses affaires dans un autre bureau. Cet ordre été répété en début d'année 2010, puis le 9 mars 2010. L'ordre a finalement été exécuté à cette dernière date, bien que l'intéressé se soit opposé au déménagement en raison, selon lui, de dossiers en attente.

En février 2010, une enquête pénale pour mise en circulation de fausse monnaie a été ouverte et attribuée à A._____. Sur la base d'un procès-verbal d'audition, l'intéressé a rédigé ce qu'il a appelé un "rapport d'enquête" et il l'a présenté à C._____. Après en avoir discuté, ce dernier lui a ordonné d'établir un "rapport de dénonciation". A._____ s'est exécuté mais a ajouté, dans la partie en fait, "sur ordre de

C._____, Chef de la police de sûreté et de D._____, Commissaire principal, un rapport de dénonciation a été établi". Suite à la lecture du nouveau rapport, C._____ a exigé la suppression de cette phrase. A._____ a alors procédé à une nouvelle audition du prévenu et établi un second rapport, à nouveau qualifié de rapport d'enquête. Renvoyant à la deuxième audition du prévenu, il a notamment précisé que de nombreux points avaient été éclaircis. Une nouvelle fois, il lui a été ordonné de modifier ce rapport, ce qu'il a refusé.

Dès le 27 mars 2010 et durant quatre semaine, A._____ n'a plus rempli le Progjour - il s'agit du programme journalier interne à la Police de sûreté indiquant les activités que les inspecteurs ont l'intention d'effectuer - se contentant de rendre compte de son activité par des inscriptions dans des rapports hebdomadaires.

J. Par une note du 12 mars 2010 au Commandant de la Police, C._____ a demandé la suspension immédiate de A._____. Il s'est alors plaint des nombreux problèmes et frictions ayant existé durant la collaboration avec ce policier. Afin d'illustrer ses griefs, il a notamment signalé les multiples demandes de mutation à la BFI, de soutien à sa formation, de certificat de travail et le refus d'essayage de la veste judiciaire; il a aussi mentionné des reproches quant à la gestion du temps entre les études et le stage au CCPD, les circonstances de l'absence-maladie ainsi que différents courriers et entretiens. Se référant à tous ces faits pris ensemble, il a estimé que la relation de confiance était rompue et qu'une collaboration n'était plus envisageable. Cette note a été transmise à la Direction comme objet de sa compétence.

Par décision du 24 mars 2010, la Direction a prononcé l'ouverture d'une procédure de renvoi de A._____ pour justes motifs et de suspension provisoire d'activité sans suspension de traitement, considérant que les griefs étaient suffisamment graves pour justifier qu'une telle procédure soit initiée. E._____, conseiller juridique auprès de cette autorité, a été désigné enquêteur.

K. Une première audition de A._____, portant uniquement sur la suspension provisoire d'activité, a eu lieu le 1^{er} avril 2010. Ce dernier, assisté de son avocat, a fait valoir que l'art. 33 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1) n'était pas applicable, du moment qu'aucune faute sérieuse ne justifiait sa suspension. Il a requis qu'un délai raisonnable pour se déterminer lui soit accordé. Il a également contesté l'application de l'art. 40 LPers, demandé la récusation de l'organe d'instruction, motivant sa requête par les enjeux importants que comportait la procédure, et requis que l'instruction soit menée par une personne extérieure à l'administration.

Par décision incidente du 6 avril 2010, la Direction a retenu que le législateur avait expressément prévu qu'une procédure de renvoi pour de justes motifs et de suspension d'activité et/ou de traitement devait être menée par l'autorité d'engagement. Estimant que le recourant n'avait fait valoir aucun motif sérieux qui ferait douter de l'impartialité de l'organe désigné, elle a rejeté la requête de récusation. Non contestée, cette décision est entrée en force.

L. Le 12 mai 2010, A._____ a pris position sur le contenu de la note du 12 mars 2010 du Commandant de la Police. Il a affirmé que les difficultés rencontrées avec sa hiérarchie ne pouvaient lui être imputées et il a contesté l'ensemble des griefs formulés à son égard.

Par une note complémentaire du 15 mai 2010, C._____ a relevé que la situation ne s'était pas améliorée et que le comportement de A._____ n'avait pas changé. Il a alors indiqué que le collaborateur avait refusé l'ordre de modifier un rapport d'enquête en rapport de dénonciation, et qu'il ne remplissait plus le Progjour depuis quatre semaines. Par ailleurs, il a déclaré que B._____ se trouvait en arrêt de travail depuis la mi-février, notamment en raison du comportement de l'intéressé; il a ajouté que cette dernière avait peur d'une nouvelle confrontation avec l'intéressé et avait été remplacée par D._____, sous-chef de la police de sûreté.

Lors de sa deuxième audition, le 19 mai 2010, portant uniquement sur la suspension provisoire d'activité, A._____ a allégué que ses supérieurs lui faisaient confiance et il a contesté les faits mentionnés dans la note complémentaire du 15 mai 2010. Il a indiqué qu'il n'avait pas rempli le Progjour en raison de son exclusion des rapports journaliers par son supérieur hiérarchique. Il s'est plaint que la procédure de suspension serve à régler un conflit personnel alors qu'il s'était limité à défendre ses droits. Finalement, il a requis un délai pour se prononcer sur l'ensemble des faits et sollicité l'audition de B._____.

M. Par décision du 10 juin 2010, la Direction a prononcé la suspension provisoire d'activité de A._____ pour la durée de six mois et retiré l'effet suspensif à un éventuel recours. Elle a considéré que la présence de A._____ à son poste de travail pouvait faire renaître des tensions et qu'il était dans son intérêt d'en être éloigné, afin de ne pas être sous pression et de se préparer pour le prononcé au fond. Elle a par ailleurs rejeté les requêtes de preuves formulées le 19 mai 2010, jugeant que les faits récoltés dans la procédure de suspension étaient suffisamment établis.

Par mémoire déposé le 14 juillet 2010, A._____ a interjeté un recours auprès du Conseil d'Etat contre la décision du 10 juin 2010, en concluant à sa réintégration immédiate au sein de la police.

Par courrier du 30 juillet 2010, il a en outre écrit à C._____ pour l'inciter à retirer les affirmations contenues dans sa note du 15 mai 2010, à défaut de quoi une plainte pénale serait déposée. Le 10 août 2010, la Direction a dénoncé ce comportement le quel, selon elle, enfreignait les convenances et relevait d'un procédé abusif.

N. Par décision du 16 novembre 2010, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de A._____ contre sa suspension d'activité. Il a considéré qu'il existait en l'espèce un conflit et des tensions justifiant le prononcé qui a été pris. Il a relevé que la suspension pouvait être bénéfique pour toutes les parties, dans la mesure où elle favorisait une enquête administrative sereine. Non contestée, cette décision est entrée en force.

O. En septembre et octobre 2010, en présence de l'intéressé et/ou de son mandataire, C._____, chef de la police de sûreté, D._____, chef ad interim de la brigade financière, B._____, cheffe de brigade, et F._____, inspecteur, ont été entendus. Pour sa part, A._____ a produit une lettre de son médecin traitant, affirmant qu'il avait subi des pressions et des incompréhensions au sein de la Police qui lui avaient occasionné un état de stress, secondaire à un mobbing professionnel. Sur la base de ce diagnostic, le médecin lui avait prescrit une incapacité de travail, limitée à son activité professionnelle, durant la période des examens de février et mars 2010.

Le 30 septembre 2010, A._____ a sollicité l'audition des inspecteurs G._____, H._____, I._____ et J._____. Par décision du 15 octobre 2010, l'organe d'instruction a rejeté cette requête.

Par décision du 16 novembre 2010, le Conseil d'Etat a déclaré le recours de l'intéressé contre cette décision incidente irrecevable, considérant que le refus d'auditionner les personnes requises n'entraînait pas un préjudice irréparable. Sur le fond, il a relevé que les témoignages demandés ne portaient pas spécifiquement sur la procédure de renvoi pour justes motifs mais cherchaient avant tout à mettre en évidence des dysfonctionnements au sein de la police de sûreté.

Entendu le 8 novembre 2010, A._____ a fait part de l'avancement de ses études au MAS-LCE. Il a contesté ses arrivées tardives au travail, en expliquant qu'elles étaient dues aux horaires des transports publics et à des discussions professionnelles avec des collègues. Il a ajouté qu'il s'était rendu chez son médecin le 14 janvier 2010, à 8h30, soit avant l'entretien de qualification 2009 car il ne se sentait pas bien. Par la suite, il a consulté son médecin à plusieurs reprises mais n'a appris la cause précise de ses problèmes que le 21 avril 2010, à réception d'une lettre de son médecin. Il a notamment accusé C._____ d'avoir voulu le piéger lors de l'échange de courriels du 3 mars 2010 et, finalement, il a affirmé qu'il n'existait aucun problème suffisamment grave entre lui et sa hiérarchie pour justifier le prononcé d'une mesure.

Par décisions des 13 décembre 2010 et 13 janvier 2011, la Direction a prolongé la suspension provisoire d'activité de A._____.

P. Par décision du 16 février 2011, la Direction a prononcé le renvoi pour justes motifs de A._____, avec effet au 28 février 2011, et retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

A l'appui de sa décision, la Direction a retenu que le respect des principes d'obéissance et de loyauté envers la hiérarchie était indispensable au bon fonctionnement et à l'efficacité de la Police cantonale. A ce titre, elle a rappelé qu'il est demandé aux agents d'accepter les contraintes hiérarchiques, d'effectuer consciencieusement les missions confiées et de faire preuve d'autant d'initiative que de sens civique dans l'exercice de leurs missions; ce qui se traduit par l'obligation pour les agents d'obéir aux ordres. En l'occurrence, elle a retenu que A._____ avait adopté une attitude presque systématique de contestation des ordres reçus et de non respect de l'obéissance hiérarchique. Par son comportement, il a aussi montré, même durant la procédure, un manque flagrant de confiance et de loyauté vis-à-vis de ses supérieurs, qu'il n'a eu de cesse de critiquer, directement ou indirectement en des termes parfois outranciers. Le manque de confiance et de loyauté s'est notamment révélé à travers le mode de communication, ou de non-communication, l'intéressé cachant à sa hiérarchie des informations le concernant et qui étaient nécessaires à l'organisation du service. L'autorité a ainsi relevé que A._____ avait gravement violé ses devoirs en s'inscrivant à une formation qui n'était pas nécessaire et ce sans l'autorisation de sa hiérarchie, en portant de graves accusations contre ses supérieurs, en refusant de participer à l'essayage d'une veste de police, en refusant d'informer sur son état de santé, en refusant de déménager son bureau, en refusant de signer un rapport de dénonciation et le Progjour, ainsi que, de surcroît, en menaçant de déposer une plainte pénale contre son supérieur, témoin dans la procédure. Pour l'autorité, ces faits démontrent que ce collaborateur est incapable de respecter ou de croire en ses chefs; il se présente comme un collaborateur ingérable, ce qu'illustrent les propos tenus dans le courriel du 20 avril 2009 et dans les courriers des 12 mai 2009, du 1^{er} décembre 2009 et 30 juillet 2010. La Direction a ajouté que les qualités intellectuelles et professionnelles reconnues de A._____ ne peuvent pas avoir d'incidence si l'intéressé refuse de se soumettre au principe hiérarchique, essentiel au bon

fonctionnement du corps de police. S'appuyant sur l'ensemble de ces motifs, la Direction a estimé que le rapport de confiance avec A._____ était irrémédiablement rompu et ne justifiait pas de donner un simple avertissement.

Q. Par mémoire déposé le 18 mars 2011, A._____ a recouru contre cette décision auprès du Conseil d'état, en concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de 79'041 francs pour licenciement injustifié.

Par décision du 13 mars 2012, le Conseil d'Etat a confirmé le licenciement pour justes motifs. Il a tout d'abord relevé que la compétence de l'autorité d'instruction ne pouvait plus être revue, dès lors que cette question avait été traitée par une décision de la Direction, non contestée et dès lors entrée en force. Par ailleurs, il était inutile d'entendre des témoins pour démontrer que l'ambiance au sein de la police de sûreté n'était pas sereine, la procédure portant sur un licenciement et non sur le fonctionnement général de la police.

Sur le fond, le Conseil d'Etat a estimé que la Direction était fondée à prendre en compte tous les éléments qu'elle avait retenus pour apprécier le comportement du recourant, et même ceux survenus durant la procédure, lesquels tous ensemble démontrent que le lien de confiance était rompu. Il a ensuite jugé que le droit au perfectionnement professionnel ne pouvait être exercé que dans la mesure où le fonctionnement du service le permettait, critère qu'il n'appartenait pas au collaborateur de juger. Or, en l'espèce, la formation suivie par l'intéressé n'a pas été autorisée, voire même avait été déconseillée par ses supérieurs, qui l'estimaient trop poussée au regard des affaires traitées par la brigade.

S'agissant par ailleurs du rapport de dénonciation, le Conseil d'Etat a retenu que A._____ avait reçu une directive claire de sa hiérarchie et sa réaction a constitué une violation manifeste de son obligation d'obéissance, découlant du devoir de fidélité qu'il se devait de respecter. En ce qui concerne le certificat médical, le Conseil d'Etat n'a pas contesté son contenu mais a estimé que l'attitude du collaborateur face à ses chefs et ses collègues, empreinte de méfiance et de culture du secret, a dénoté une absence totale de confiance envers sa hiérarchie. Se basant sur l'art. 56 LPers, le Conseil d'Etat a conclu que le recourant avait violé ses devoirs de fidélité et de diligence en ne fournissant pas à ses supérieurs toutes les informations utiles pour les besoins du service, de même que sur sa capacité à suivre des cours et passer des examens. Il a ensuite considéré que le refus de se présenter à la séance d'essayage de la veste judiciaire, de déménager son bureau et de remplir le Progjour démontraient que le recourant faisait fi de la hiérarchie et des ordres donnés, et avait adopté une attitude systématiquement négative. Enfin, le Conseil d'Etat a souligné la virulence des propos tenu par le recourant dans les courriers du 12 mai 2009 et du 30 juillet 2010, qu'il estime représentatifs de l'incapacité du recourant à se maîtriser et de son absence de respect pour ses supérieurs. Sur le vu de tous ces éléments, l'autorité a considéré que A._____ avait enfreint de manière répétée ses devoirs de service par des refus d'ordre, des critiques virulentes de sa hiérarchie et une attitude hostile à tout pouvoir. Elle a considéré qu'un tel comportement avait en outre perturbé le fonctionnement du service et créé une ambiance délétère au sein de la brigade financière. Elle a relevé que le collaborateur lui-même avait reconnu que, depuis mai 2009, sa confiance en ses supérieurs s'était effondrée et qu'il régnait de mauvaises conditions de travail. En conclusion, le Conseil d'Etat a qualifié l'intéressé d'ingérable et de non intégrable dans un système hiérarchique et il a estimé que, dans ces conditions, le lien de confiance était rompu, ce qui rendait inutile le prononcé d'un avertissement.

S. Par mémoire du 30 avril 2012, A._____ a contesté la décision du Conseil d'Etat devant le Tribunal cantonal, en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au versement d'une indemnité de 79'041 francs, correspondant à une année de traitement, pour licenciement injustifié.

Le recourant invoque tout d'abord un fait nouveau, en produisant une offre d'emploi de la Police cantonale destinée aux élèves en MAS-LCE pour le poste de chef de la BFI et en précisant que la personne qui venait d'être engagée pour ce poste suivait cette formation. Formellement, il se plaint du rejet de ses requêtes d'audition de témoins alors que, par ces témoignages, il aurait pu démontrer que les faits reprochés ne sont pas pertinents. L'audition de ses collègues aurait, selon lui, permis d'établir qu'il n'était pas responsable de l'atmosphère délétère régnant dans la brigade ni des problèmes de santé vécus par ses collègues; elle aurait aussi confirmé que les difficultés qu'il rencontrait au sein de la brigade n'étaient pas dues à des prétendus problèmes avec toute hiérarchie en général mais que celles-ci résultaient essentiellement des problèmes de communication existants entre les jeunes inspecteurs et leurs supérieurs, en ce sens qu'il ne leur était pas possible de dialoguer de manière sereine et constructive avec eux; enfin, ces témoignages auraient pu prouver la présence de fumeurs dans le bureau qui lui avait été attribué. Le recourant sollicite dès lors à nouveau l'audition de G._____, H._____, I._____ et J._____. Dans tous les cas, il ne suffisait pas d'opposer un refus au seul motif que certaines de ces personnes abonderaient dans son sens.

Sur le fond, le recourant allègue que la décision attaquée, qui fait suite à une constatation et une appréciation inexacte des faits pertinents, viole l'art. 44 LPers. A ce titre, il conteste l'ensemble des reproches qui lui sont adressés et relève que, quoi qu'il en soit, les prétendues fautes commises ne sont ni suffisamment répétées ni assez graves pour justifier le licenciement prononcé. Il rappelle qu'il avait demandé l'aval de sa hiérarchie pour sa formation, à quatre reprises, et que, finalement, il a reçu le soutien de sa supérieure hiérarchique. Il conteste également que cette formation ne soit pas adaptée aux besoins de la BFI, celle-ci portant au contraire sur des matières utiles aux activités effectuées dans cette brigade. Il se plaint aussi de l'absence d'appui pour sa formation - telles que notamment écoute et réduction du taux d'activité à 80 % - alors qu'elle lui permettait d'être plus efficace et qualifié dans son travail. Il soutient que sa hiérarchie a par conséquent violé son droit à se perfectionner professionnellement, au sens de l'art. 121 LPers. Il estime au surplus cette position indéfendable au vu du fait nouveau invoqué.

Il nie par ailleurs avoir violé son devoir d'obéissance dans le cadre de l'affaire du rapport de dénonciation et souligne que l'ajout de la phrase "sur ordre de" était légitime. Les investigations menées ne permettaient pas de dénoncer la personne interrogée de sorte qu'il n'était pas possible de rédiger un "rapport de dénonciation" comme exigé. C'est la raison pour laquelle il a inséré une phrase conforme à la vérité, ne souhaitant pas signer un rapport qu'il contestait. Dans ces conditions, on ne peut lui reprocher un refus d'ordre. Au demeurant, le Chef de la police de sûreté aurait pu signer le rapport dès le moment où lui-même, en tant qu'employé, était en droit de ne pas obtempérer à des instructions contraires à ses convictions. Le recourant estime que, sur ce point, ses supérieurs ont fait preuve d'une rigidité mal placée.

Il conteste en outre avoir enfreint son devoir de fidélité et de diligence envers son employeur par la production d'un certificat de maladie après l'entretien de qualification et par son absence de réponse aux questions de C._____. Il affirme qu'il n'avait aucune

obligation d'informer ses supérieurs sur son état de santé avant cet entretien du moment que celui-ci n'avait d'autre but que celui d'évaluer ses prestations de 2009. Pour la même raison, on ne peut lui reprocher de n'avoir pas mentionné son état dans sa demande de réexamen de l'évaluation sur un point sans relation avec sa santé; il s'agissait en effet de la question de l'essayage de la veste uniforme et son opposition ne pouvait être considérée comme un refus d'ordre car elle s'inscrivait dans le cadre d'une activité syndicale. Cela étant, il prétend qu'il a expliqué à C._____ que son arrêt-maladie n'était pas dû à la fréquentation des cours ou à la préparation des examens mais aux problèmes vécus au sein de la brigade. Il se plaint dès lors que les questions posées par courriel du 3 mars 2010 de ce dernier visaient des informations strictement personnelles, sans utilité pour l'organisation du service. Il rappelle que sa formation était au surplus effectuée à titre privé.

S'agissant du changement de bureau, le recourant allègue qu'il n'a pas pu recevoir d'ordre à fin 2009 car il était en vacances. Il ajoute qu'il en a entendu parler à son retour mais a attendu de recevoir un ordre expresse de ses supérieurs. Il précise que la raison invoquée lors de son déménagement était bien réelle, à savoir la nécessité de traiter encore quelques affaires avec ses collègues I._____ et H._____. Il affirme que le motif principal de son refus était toutefois que des collègues venaient fumer dans son nouveau bureau nonobstant l'interdiction de fumer dans l'administration cantonale. Il s'agit d'agents et cadres extérieurs à la brigade qu'il ne veut pas dénoncer. Il se plaint que sa hiérarchie, bien qu'au courant de telles pratiques, n'ait rien fait pour résoudre le problème. Le recourant souligne qu'il a aussitôt déménagé après en avoir parlé avec C._____, le 9 mars 2009.

Pour ce qui est de l'absence d'inscription dans le Progjour, il fait valoir qu'aucune directive ou ordre de service n'impose une telle pratique. Il estime qu'on ne peut dès lors qualifier de refus d'ordre le fait de ne pas avoir rempli ce document. Il rappelle qu'il avait du reste été dispensé de rédiger des rapports quotidiens et il en a déduit qu'il n'avait aucune obligation de remplir ce programme. La dispense des rapports quotidiens de la brigade illustrerait au surplus les problèmes de communication existant avec sa hiérarchie, lesquels seraient à l'origine des difficultés qu'il a rencontrées.

Interprétant les écrits des 12 mai 2009 et 30 juillet 2010, il conteste que l'on puisse lui reprocher un manque de maîtrise personnelle et de respect envers ses supérieurs. La première lettre doit être relativisée parce qu'elle a été écrite dans un moment de grande déception et la seconde ne pourrait être prise en compte puisqu'elle a été rédigée durant la procédure. Or, selon lui, un licenciement pour justes motifs ne peut se baser que sur des faits antérieurs à l'ouverture de la procédure. Par ailleurs, on ne saurait lui reprocher le contenu de cet écrit dès lors qu'il y critique des propos de C._____ contraires à la réalité et attentatoires à son honneur. S'il a finalement renoncé à déposer la plainte contre lui, c'est par esprit d'apaisement et pour ne pas amplifier une procédure déjà assez lourde. Il expose encore qu'il n'aurait pas de problème avec la hiérarchie en général mais uniquement, compte tenu du contexte exposé, avec ses supérieurs qui ne l'ont pas soutenu dans ses efforts de formation, qui l'auraient isolé en le séparant de ses collègues et exclu du rapport de brigade, et qui lui reprochent de faire valoir ses droits personnels ou syndicaux.

A._____ conclut que les motifs retenus par l'autorité ne justifiaient pas un licenciement extraordinaire, les griefs qui lui sont faits n'étant pas suffisamment graves pour porter atteinte au rapport de confiance. On ne pourrait pas non plus, selon lui,

prendre en considération des justes motifs survenus pendant la procédure, seule étant décisive la question de savoir si le rapport de confiance était rompu lors de l'ouverture de celle-ci. Enfin, il estime avoir toujours répondu aux exigences du service et que les faits reprochés ne peuvent être qualifiés de graves. Aussi, un licenciement pour justes motifs n'était ni justifié ni nécessaire; dans ces conditions, le prononcé d'un avertissement formel aurait permis d'atteindre le but visé et aurait respecté le principe de la proportionnalité, de même que les art. 45 al. 2 LPers et 32 al. 2 et 3 RPers. A. _____ estime toutefois qu'une réintégration au sein de la BFI n'est désormais plus possible. Par conséquent, il requiert qu'une indemnité équivalant à une année de salaire lui soit allouée conformément à l'art. 41 LPers.

Pour terminer, il réitère que l'autorité d'instruction de la Direction aurait dû être neutre et non rattachée à cette autorité. Il affirme qu'on ne peut lui opposer le fait que cette question ait déjà été traitée par une décision incidente entrée en force, du moment que cette irrégularité à la base de la décision querellée viole les art. 29 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1) et 6 de la Convention des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101).

T. Dans ses observations du 4 septembre 2012, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours et joint à son acte une détermination du 26 juillet 2012 du Chef de la police de sûreté, pour expliquer dans quelles circonstances une nouvelle cheffe de brigade, en formation MAS-LCE, a été engagée.

Il relève d'emblée que le recourant n'a pas recouru contre la décision rejetant la demande de récusation de l'autorité d'instruction, laissant ainsi ce prononcé acquiescer à l'autorité de chose jugée. Il renvoie à la décision du 6 avril 2010 pour le surplus, en soulignant que la question de la récusation devait être traitée complètement et au début de la procédure pour éviter que celle-ci soit viciée ab ovo. Il conteste également l'utilité des auditions requises du moment que le recourant ne critique pas les faits mais leur gravité et leurs conséquences. Enfin, il rappelle que la présente procédure concerne le licenciement d'un employé et non l'ambiance, certes tendue à cette époque, régnant au sein de la police de sûreté. Partant, le Conseil d'Etat conclut au rejet du grief lié au droit d'être entendu.

Il maintient que les faits reprochés au recourant sont suffisamment graves pour supprimer tout lien de confiance avec ses supérieurs, ce qui justifiait ainsi un licenciement pour justes motifs. A l'ouverture de la procédure le maintien des rapports de service était peut-être encore envisageable; l'enquête a cependant révélé des éléments justifiant un renvoi immédiat sans qu'aucun avertissement ne soit plus nécessaire, les dires de l'intéressé en cours d'instance confirmant si besoin est que le lien de confiance était rompu. L'autorité relève que les problèmes rencontrés se situent dans le cadre du devoir de fidélité de l'employé envers l'employeur, dans lequel est comprise l'obligation d'obéissance particulièrement importante au sein d'un corps à l'organisation de type militaire, comme l'est la Police cantonale. Dans une telle hiérarchisation, des problèmes bénins peuvent prendre une importance nettement plus marquée; en effet, les missions de la police nécessitent une forte cohésion du groupe et le moindre écart risque de la mettre en danger.

Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat rappelle que le recourant a débuté une formation qui ne se justifiait pas du point de vue des besoins du service et le Chef de la police de sûreté l'en avait clairement informé. Par ailleurs, l'intéressé a violé son devoir

d'obéissance par son refus de modifier l'intitulé d'un rapport, en se prévalant une fois de plus de son prétendu bon droit et ce sans compter qu'il ne lui appartenait nullement de décider de l'existence ou non d'une infraction pénale intentionnelle. L'autorité intimée soutient également que le devoir de fidélité imposait au collaborateur de fournir quelques informations sur son incapacité de travail dans l'intérêt de la bonne marche du service. Il n'a du reste produit le certificat médical d'incapacité qu'après l'évaluation de ses prestations, laissant ainsi l'autorité fixer dans le vide des objectifs dans l'intérêt du service. S'agissant du déménagement de son bureau, le recourant a dû se voir répéter l'ordre, contrairement à ce qu'il indique, avant qu'il ne l'exécute. Pour ce qui est du Progjour, ce rapport existe dans chaque brigade et les inspecteurs doivent y noter les activités qu'ils ont l'intention d'exécuter. Il s'agit d'un ordre relatif à l'organisation interne, qui n'a pas besoin de figurer dans un texte légal, et qui n'a pas été respecté en l'espèce. Enfin, le Conseil d'Etat met en exergue la virulence inacceptable des propos tenus par le recourant à deux époques différentes, dans ses courriers des 12 mai 2009 et 30 juillet 2010, laquelle ne peut être justifiée par une simple déception. Ces lettres ont participé à la rupture définitive du lien de confiance; elles démontrent que le collaborateur n'avait aucun respect pour ses chefs et se permettait de les dénigrer avec violence, alors qu'il avait accepté de travailler dans une structure hiérarchisée et marquée par la discipline.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) en relation avec l'art. 132 al. 2 LPers. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

c) En vertu de l'art. 45 CPJA, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (al. 1). Elle apprécie les allégués des parties et les preuves selon sa libre conviction (al. 2).

La procédure devant le Tribunal cantonal étant ainsi régie par la maxime inquisitoire, la Cour de céans doit tenir compte de tous les faits pertinents connus au moment de sa décision, y compris ceux qui sont survenus après la notification du prononcé attaqué (B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 176). Il ne peut, partant, en aller différemment pour l'autorité inférieure, tenue de statuer sur la base de tous les éléments pertinents qui sont à sa disposition.

2. A._____ se plaint de la violation des art. 29 Cst./FR et 6 CEDH. Il estime que l'indépendance de l'organe d'instruction n'était pas garantie vu ses liens de subordination

avec la Direction et, dans ces conditions, ce vice affecte toute la procédure quand bien même il n'a pas recouru contre la décision rejetant sa demande de récusation.

a) En vertu de l'art. 120 al. 1 CPJA, les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours séparé lorsqu'elles concernent la compétence, la récusation, la langue de la procédure, l'effet suspensif et l'assistance judiciaire gratuite. Dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles d'un recours séparé que si elles sont de nature à causer un préjudice irréparable à une partie (art. 120 al. 2 CPJA).

La décision incidente ne met pas un terme à la procédure, ni partiellement ni complètement, mais règle seulement une question formelle ou matérielle dans la perspective du prononcé de la décision finale (T. MERKLI/A. AESCHLIMANN/R. HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungspflege im Kanton Bern*, Berne 1997, ad art. 49 n° 17 p. 329-340). L'omission d'un recours immédiat ne prive pas la partie de la possibilité de contester la validité de la décision incidente dans un recours dirigé contre la décision finale; elle devra cependant prouver que le vice invoqué a influé sur le contenu de cette dernière. Toutefois, les décisions qui prononcent la récusation ou tranchent une demande dans ce sens doivent faire l'objet d'un recours immédiat. En effet, il serait inadéquat de mener une procédure à son terme avec le concours d'un fonctionnaire ou d'un magistrat qui en fin de compte se verrait récusé (P. MOOR & E. POLTIER, *Droit administratif*, volume II, 3^e édition, Berne 2011, p. 716 ss).

b) En l'espèce, le recourant a demandé la récusation de l'organe d'instruction et sa requête a fait l'objet d'une décision incidente, contre laquelle il n'a pas recouru. Au regard de la doctrine et de la jurisprudence précitée, la décision ne peut plus être contestée dans le cadre de la présente procédure. Partant, le grief de violation des art. 29 Cst./FR et 6 CEDH doit être rejeté.

Au demeurant, la jurisprudence suisse et celle de la Cour européenne des droits de l'homme précisent que sont notamment exclus de la garantie de l'art. 6 al. 1 CEDH les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires (ATF 125 I 119, consid. 3).

3. Le recourant se plaint également de la violation de son droit d'être entendu. Il critique sous cet aspect le rejet de sa requête d'audition de témoins.

a) Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) comprend, de manière générale, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 124 II 132 consid. 2b p. 137; 126 I 15 consid. 2a aa p. 16). Cela étant, la jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 124 I 208 consid. 4a p. 211).

En tant que garantie générale de procédure, le droit d'être entendu trouve son expression en droit cantonal aux art. 57 à 65 CPJA. L'art. 59 al. 1 et 2 CPJA donne aux parties le droit d'alléguer des faits, d'offrir des moyens de preuve et d'argumenter en droit, et fixe à l'autorité l'obligation d'examiner les allégués de fait et de droit et

d'administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence. S'agissant plus spécifiquement de la participation à l'administration des preuves, l'art. 60 CPJA prévoit que les parties ont le droit de prendre connaissance des documents, renseignements et rapports utiles recueillis dans la procédure et de participer aux inspections d'une chose ou de lieux (let. a), de s'exprimer sur les questions à poser aux experts et de prendre connaissance des expertises (let. b), de participer à l'audition des témoins et des experts et de poser des questions complémentaires (let. c).

b) Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 124 V 180 consid. 4a p. 183 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. La guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante et elle doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités; ATC 1A 07 81 du 14 octobre 2009).

c) En l'espèce, dans le cadre de l'enquête, l'autorité a procédé à l'audition du Chef et du sous-Chef de la police de sûreté, de la cheffe de brigade du recourant et de l'un de ses collègues de brigade. Le constat a été systématiquement le même: le recourant rencontrait des problèmes du fait de la hiérarchie. Or, dans la mesure où les auditions requises par le recourant visaient pour l'essentiel à mettre en cause les conséquences du système hiérarchique en place au sein de la Police cantonale, l'autorité intimée n'a pas violé le droit en écartant ces requêtes au motif que les auditions n'étaient manifestement pas susceptibles de renverser le constat qui précède. Cela étant, le dossier contient, dans le détail, tous les éléments relatifs aux reproches formulés depuis 2009 à l'endroit du recourant, et ses déterminations à ce sujet, comme il comporte aussi les informations sur la situation difficile régnant au sein de la Police de sûreté à cette même époque. Ainsi, la Direction pouvait indéniablement considérer que l'instruction lui avait fourni les éléments nécessaires pour connaître les faits complètement de manière à pouvoir se forger sa conviction et, procédant à une appréciation anticipée des preuves, légitimement refuser d'administrer les moyens de preuves supplémentaires requis par le recourant, en particulier l'audition d'autres collaborateurs de sa brigade. En tout état de cause, il faut constater que le recourant a largement pu exercer son droit d'être entendu, par écrit et par oral, devant la Direction, puis dans son recours auprès du Conseil d'Etat, de sorte que les instances précédentes disposaient d'une vision complète de la situation.

Le grief formulé sous cet aspect s'avère dès lors infondé. Pour le même motif, les réquisitions de preuve réitérées devant l'instance de céans doivent être rejetées.

4. La LPers distingue entre la résiliation ordinaire des rapports de service (art. 36 ss LPers) et la résiliation extraordinaire (art. 44 ss LPers), à savoir en particulier le renvoi pour de justes motifs (art. 44 s LPers).

a) Selon l'art. 37 al. 1 LPers, le contrat de durée indéterminée est résiliable pour la fin d'un mois moyennant un préavis de trois mois. Le licenciement a lieu lorsque le collaborateur ne répond plus aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes (art. 38 al. 1 LPers).

Dans le cadre du licenciement ordinaire, dont l'art. 29 RPers précise la procédure, il est prévu par l'art. 39 LPers que le licenciement est précédé au moins d'un avertissement écrit et motivé, donné suffisamment tôt pour permettre au collaborateur ou à la collaboratrice de répondre aux exigences du poste.

L'avertissement au sens de l'art. 39 LPers constitue un rappel adressé à l'agent, une mise en garde destinée à éviter des conséquences désagréables. Il s'agit en d'autres termes d'une mesure visant à protéger l'intéressé puisque une résiliation ordinaire ne pourra intervenir qu'après un avertissement écrit resté infructueux (P. HÄNNI, *Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz*, Zurich Bâle Genève 2008, p. 712). En prévoyant l'obligation de l'avertissement, le législateur a voulu laisser au collaborateur concerné la possibilité de rétablir une situation compromise. Le licenciement ordinaire doit être précédé d'un, voire - si le principe de la proportionnalité l'exige - de plusieurs, avertissements (Message accompagnant le projet de LPers, Bulletins des séances du Grand Conseil, BGC 2001 p. 1008, 1019).

b) Quant au renvoi pour de justes motifs, il peut être décidé en cas de manquements graves ou répétés aux devoirs de service, ou pour d'autres circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de l'autorité d'engagement le maintien des rapports de service (art. 44 LPers). Lorsque les circonstances le permettent, le renvoi est précédé d'un avertissement (art. 45 al. 2 LPers). L'art. 32 RPers précise que, lorsque le motif supposé est particulièrement grave et de nature à porter atteinte définitivement aux liens de confiance, l'autorité d'engagement procède directement selon l'article 29 al. 4 et 5 (al. 3) ou lorsque le motif au sens de l'alinéa 3 est d'emblée prouvé (en cas de flagrant délit par exemple) ou qu'il est admis par le collaborateur ou la collaboratrice, l'autorité d'engagement rend la décision de renvoi immédiatement après avoir entendu oralement le collaborateur ou la collaboratrice (al. 4). L'art. 29 RPers exige que l'autorité d'engagement rende la décision de renvoi après avoir entendu oralement le collaborateur ou la collaboratrice (al. 4) et cette décision prendra effet dès sa réception par le collaborateur ou la collaboratrice (al. 5).

La résiliation pour de justes motifs n'est légitime que si la poursuite des rapports de service est intolérable pour l'autorité. En d'autres termes, cette résiliation n'est possible que si la poursuite de l'emploi mettrait en cause l'intérêt public et surtout la confiance de l'autorité dans ses agents, ainsi que le bon fonctionnement du service (B. KNAPP, *La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux*, RDS 103/1984 I p. 511). Le critère de savoir ce que l'autorité peut tolérer est essentiel (KNAPP, p. 511).

Les justes motifs peuvent être de toute nature (H. SCHROFF/D. GERBER, *Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen*, St-Gall 1985, no 109 ss). Certains sont des événements ou des circonstances que le fonctionnaire ne pouvait éviter; d'autres sont des activités, des comportements, des situations imputables à l'intéressé (cf. P. MOOR, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, p. 250). Ainsi, le renvoi pour justes motifs n'implique pas nécessairement une faute de l'agent. Il suffit que ce dernier se trouve dans une situation telle que la continuation des rapports de service soit préjudiciable aux intérêts de l'Etat. Cela recouvre toutes les circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service. On peut ainsi distinguer les causes de cessation de l'emploi dues au fait de l'agent (incapacité, non respect des conditions d'éligibilité, justes motifs tenants à la

personne) des causes tenant à l'intérêt public, par exemple lorsque, par sa seule présence, le fonctionnaire perturbe le déroulement du service, notamment en cas de conflit de personnalités au sein d'un même service (KNAPP, p. 645-646; ATF 126 I 33, consid. 3).

c) Le renvoi de l'art. 45 al. 2 LPers à la procédure d'avertissement (art. 39 LPers) prévoit implicitement que le fonctionnaire mis en cause doit disposer d'une occasion de s'améliorer. Cette disposition ne s'applique que lorsque les faits reprochés au titulaire de la fonction publique dépendent de sa volonté, ce qui laisse entendre que de justes motifs peuvent exister en dehors de tels cas (ATF 126 I 33, consid. 3b). Le renvoi pour de justes motifs permet ainsi de prendre en considération des éléments qui ne se rapportent pas nécessairement à la violation d'obligations déterminées imposées aux fonctionnaires, mais qui constituent des circonstances excluant la poursuite des rapports de service, même en l'absence de faute; par exemple une dégradation des rapports de confiance ou des incompatibilités entre personnes qui, même si elle ne sont pas imputables à faute à l'un ou l'autre des membres du personnel d'une administration, peuvent imposer une résiliation des rapports de service pour assurer la bonne marche de l'administration (RDAF 1997 I p. 81).

d) Selon la doctrine et la jurisprudence, l'autorité doit tenir compte de toutes les circonstances du cas concret, notamment de la situation, de la place occupée et de la responsabilité de l'agent. Elle est en outre tenue de respecter le principe de la proportionnalité (arrêt du Tribunal Fédéral 2P.273/2000 du 11 avril 2001, consid. 3a/dd et les références citées). A ce titre, les exigences quant au comportement d'un policier excèdent celles imposées aux autres fonctionnaires. Sous peine de mettre en péril l'autorité de l'Etat, les fonctionnaires de police, qui sont chargés d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics et exercent à ce titre une part importante de la puissance publique, doivent être eux-mêmes irréprochables (arrêts du Tribunal Fédéral 2P.273/2000 du 11 avril 2001, consid. 3a/dd et 8C_141/2011 du 9 mars 2012, consid. 5.2.).

Le Tribunal fédéral a notamment précisé qu'une accumulation de manquements justifiait un licenciement pour justes motifs. Ainsi, le renvoi disciplinaire d'un policier, après 35 ans de service, pour avoir donné des indications fausses pour justifier son absence et utilisé abusivement une carte de locataire d'un parking, n'a pas été jugé arbitraire. Le renvoi pour justes motifs d'un inspecteur principal adjoint à la police de sûreté, bien qu'ayant été mis hors de cause dans les procédures pénales et disciplinaires dirigées contre lui, a été confirmée du moment que sa présence était objectivement de nature à provoquer des rapports personnels difficiles et des rivalités susceptibles d'entraver les activités du service (arrêt du Tribunal fédéral 2P.273/2000 du 11 avril 2001, consid. 3b/bb et les références citées).

Pour sa part, la Cour de céans a retenu qu'une attitude de confrontation ouverte et sans retenue, comme le ton utilisé dans des communications ou le dépôt d'une plainte pénale, étaient contraires à la pondération et à la courtoisie de rigueur dans les relations entre agents publics et excluaient la continuation des rapports de service. Un comportement particulièrement agressif et polémique avait alors été considéré comme incompatible avec le statut de fonctionnaire (ATC 1A 01 107 du 24 juillet 2001, consid. 4c). La Cour a également considéré qu'une attitude délibérément provocatrice et un irrespect total des ordres provenant de la hiérarchie étaient aptes à fonder un licenciement pour justes motifs. Dans cette affaire, la Cour de céans avait en outre retenu que l'employé en cause, de par

sa méfiance perpétuelle envers toute remarque ou tout conseil, de quelque nature qu'ils soient, par son attitude critique persistante à l'égard de ses supérieurs et de ses collègues, ainsi que par son manque de retenue dans l'affirmation de ses opinions, avait singulièrement compliqué les relations de travail par une attitude qui relevait d'un pur conflit de personnes (ATC 1A 02 34 du 8 mai 2003, consid. 4 et 5).

5. En l'espèce, les instances précédentes reprochent au recourant de n'être pas parvenu à se soumettre au pouvoir très hiérarchisé qui règne au sein de la Police et qu'elles estiment indispensable au bon fonctionnement du service. Or, le collaborateur n'a jamais vraiment contesté ni ce reproche ni la nécessité d'une hiérarchie forte ou, à tout le moins, démontré qu'il était capable de se "couler dans le moule" d'une telle structure sans restriction, comme cela était exigé de lui.

a) Force est de constater que le recourant a - trop - souvent adopté, dans ses relations avec ses supérieurs au sein de la BFI, une attitude de confrontation inadmissible. Le dossier révèle en effet, et en particulier, que s'il n'obtenait pas ce qu'il souhaitait, il insistait tant et plus, usant même de pression inacceptable, jusqu'à ce que ses chefs se soumettent - dans les faits et/ou par gain de paix - à son bon vouloir. Après sa mutation au sein de la BFI, requise déjà de façon insistante, des tensions sérieuses ont ainsi commencé à entacher ses relations avec la hiérarchie, parce que celle-ci n'avait pas d'emblée soutenu son projet de formation en matière de lutte contre la criminalité économique. A ce propos, l'intéressé ne conteste pas qu'il ne disposait pas d'un droit à recevoir appui sur un plan financier ou par des arrangements pour son temps de travail, par exemple, en vue d'effectuer cette formation spécifique. Le 20 avril 2009, toutefois, il écrivait au Chef de la police de sûreté notamment ce qui suit, après avoir intitulé cet écrit "Formation continue sexies-ILCE": "Au regret de constater que, malgré les bases légales en vigueur, le nouvel OS 1.50 et une charte d'entreprise, documents faisant référence à la formation continue, je n'ai reçu qu'une réponse orale négative et détournée à ce cinquième courrier, sans proposition alternative, par l'intermédiaire de ma supérieure hiérarchique directe. Ma motivation et mon intention restent intactes, malgré ce sixième écrit. La patience de chaque être humain a des limites et je n'ai malheureusement pas le sentiment, dans ma démarche, d'être considéré comme tel..." Le ton de ce courrier d'une arrogance manifeste, apte à indisposer tout supérieur, démontrait déjà à ce moment l'attitude du recourant, incapable de supporter qu'on ne le suive pas dans ses vœux et se laissant aller, dans ces conditions, à une insolence dénotant une absence crasse de respect.

Le recourant n'a pas craint de poursuivre dans cette voie. Le 12 mai 2009, il s'est adressé directement à la Direction pour dénoncer le refus de soutien à sa formation, sur la base, disait-il, d'arguments "scandaleux, mensongers et forgés de toute pièce". Emettant des critiques vigoureuses à l'endroit de sa hiérarchie, il est notamment allé jusqu'à affirmer que l'impartialité et l'objectivité faisaient défaut dans la gestion du personnel à la police de sûreté et que celui-ci était moins bien traité que les prévenus par la police. Il a en outre déclaré que les droits des employés étaient bafoués et que ces derniers étaient victimes de pressions psychologiques de type "mobbing" depuis un certain temps. De tels propos, sans nuance et d'une virulence extrême, qui n'étaient en réalité justifiés que par la défense de ses propres intérêts, étaient dans leur répétition de nature à rompre le lien de confiance, qui doit pourtant être d'autant plus fort dans la police que les missions sont difficiles et nécessitent une collaboration sans restriction. Cette attitude atteste clairement d'une absence totale de respect du recourant à l'égard

de sa hiérarchie, comme aussi d'une incapacité à supporter la subordination attendue de lui.

Le courriel du 6 mai 2009 de l'intéressé à sa cheffe de brigade confirme cette appréciation, si besoin est. Il y indiquait notamment que le manque de soutien dans sa démarche de formation avait profondément touché ses convictions et qu'il avait perdu toute confiance dans les cadres supérieurs ayant traité ses demandes.

b) La situation n'a jamais pu se rétablir depuis lors, nonobstant des excuses qu'il avait adressées le 4 août 2009 au Chef de la police de sûreté. Après de tels antécédents, le recourant ne pouvait plus s'attendre à ce que ses supérieurs supportent la moindre anicroche, qui fasse penser que son esprit d'insoumission reprenne le dessus.

C'est malgré tout ce qui s'est passé. De nouveaux faits se sont produits attestant d'un comportement global et répété d'insoumission, de nature à rompre la relation de confiance avec ses supérieurs, notamment par une violation de l'obligation d'obéissance. Ainsi, celle-ci a été violée de manière crasse dans l'affaire du rapport de dénonciation, en mars 2010. Pour d'évidents et purs motifs de fierté, le recourant a refusé tant de modifier que de signer un rapport d'enquête et s'est entêté à émettre une position juridique contraire à celle de ses supérieurs, alors que cela n'était pas dans ses attributions. Suite à cette affaire, il a refusé durant quatre semaine de remplir le programme journalier [Progjour], devant informer ses supérieurs sur ses activités quotidiennes et de l'avancement de ses affaires. Pour éviter tout reproche de mobbing - ce qui démontre la crainte que ce collaborateur suscitait et le pouvoir qu'il exerçait - son supérieur a renoncé à lui demander de remplir un autre document de la brigade. Cela étant, ces refus d'ordre, qu'aucun motif sérieux ne justifiait, doivent être considérés comme inadmissibles en soi au sein de l'administration et encore plus au sein de la police, compte tenu de son organisation si spécifique. Au demeurant, selon le Tribunal fédéral, un collaborateur est lié par les directives et ordonnances des instances supérieures et il ne doit pas en vérifier la légalité. Il n'est certes pas obligé d'obéir de manière aveugle à ses supérieurs. En particulier, il est libre de ne pas exécuter un ordre illicite, mais il doit en informer le service supérieur (cf. P. HÄNNI, droits et devoirs des collaborateurs: droits fondamentaux, loi sur l'égalité, *in* RFJ 2004, p. 154). En l'occurrence, il saute aux yeux que rien d'illicite ne lui était demandé et que son attitude doit être mise sur le compte de l'insoumission.

Au mois de mars 2010, le recourant a persévéré dans cette attitude en s'opposant à un changement de bureau, alléguant notamment qu'il avait des affaires à terminer. Cette explication ne peut à l'évidence être retenue, pas plus du reste que l'excuse selon laquelle certains policiers venaient fumer dans la pièce où il devait migrer. D'une part, ce fait n'a été allégué que très tardivement, durant la procédure, ce qui le rend pour le moins assez peu crédible. D'autre part, il n'est pas contesté que ses nouveaux collègues de bureau n'étaient pas fumeurs, qu'il pouvait s'opposer à ce que des personnes fument du moment que les locaux de la police, comme ceux de l'administration cantonale, sont non-fumeurs, et qu'enfin, cas échéant, il aurait pu signaler cette difficulté à ses supérieurs. Il faut dès lors retenir qu'une fois de plus, le recourant n'a fait aucun effort pour améliorer son image, déjà ternie, alors qu'il aurait pu donner suite sans rechigner à une demande raisonnable de ses supérieurs.

A tous ces éléments s'ajoute le fait qu'il a adopté un comportement d'inexplicable défiance en se rendant à la séance d'évaluation de ses prestations 2009, qui a eu lieu au

début de l'année 2010, sans mentionner - avant ou pendant cet entretien - qu'il revenait de chez son médecin, lequel l'avait mis en arrêt-maladie. Dans la mesure où il s'agissait de fixer des objectifs pour l'année 2010, l'employeur pouvait à l'évidence considérer comme indispensable le fait d'obtenir, avant de les déterminer, des informations suffisantes sur cette absence et, en particulier, sur sa durée prévisible. De tels renseignements sont du reste toujours nécessaires pour des motifs d'organisation du service. A cela s'ajoute que des doutes ont pu surgir quant à la réalité de la cause de l'absence, à partir du moment où l'on a su, de façon fortuite, que l'intéressé était en mesure de suivre ses cours de formation et ses examens durant la période d'incapacité. Dans une telle situation, un devoir particulier de transparence envers ses supérieurs se serait indéniablement justifié. Aussi, en refusant dans ces circonstances de répondre à des questions posées par le Chef de la police de sûreté - ne portant que sur l'incidence de l'incapacité de travail sur la poursuite de la formation, laquelle comportait des conséquences pour l'organisation du service - le recourant a démontré sa défiance envers ses supérieurs.

c) Après une telle succession d'incidents qui se sont produits sur une relativement brève période et alors que le lien de confiance était déjà terni, le recourant ne pouvait de bonne foi imaginer qu'un nouvel écart de langage ou de comportement resterait sans conséquence grave.

Or, dans un écrit adressé le 30 juillet 2010 au Chef de la police de sûreté, le recourant l'a menacé du dépôt de plainte pénale s'il ne retirait pas ses affirmations contenues dans ses notes des 12 mars et 15 mai 2010. Aucune plainte n'a finalement été déposée bien que le Chef de la police de sûreté ait confirmé au responsable de l'enquête administrative les propos que le collaborateur lui reprochait; c'est dire que cette menace n'avait finalement pas pour autre but que celui de défier l'autorité dans un rapport de puissance. Pour l'essentiel, les notes critiquées indiquaient que la cheffe de la BFI, B._____, ne souhaitait plus être confrontée à la présence de ce dernier après le stress ressenti notamment aussi du fait des difficultés rencontrées dans le cadre de la collaboration avec l'intéressé; il était en outre signalé qu'un collègue de brigade était lui aussi en arrêt-maladie, dû au stress, mais sans indication de l'origine de cet état. Outre le fait qu'il est clairement établi par l'audition de la cheffe de brigade que celle-ci a été affectée par tous les incidents qui ont eu lieu, au point qu'elle n'a pas voulu déposer en présence du recourant, il est manifeste qu'en opérant le choix d'une confrontation aussi brutale avec sa hiérarchie après tout ce qui s'était déjà passé, celui-ci s'est mis dans l'impossibilité objective de continuer à exercer sa fonction. On peut en effet admettre qu'une relation de confiance ne peut en principe plus exister, entre un fonctionnaire de police et ses supérieurs, dans une situation de rapports de force devenu permanent. Il est en outre indéniable que ce fait, qui confirme une attitude hostile au pouvoir hiérarchique depuis 2009, se devait d'être pris en compte.

d) Ainsi, contrairement à ce qu'affirme le recourant, la décision attaquée ne se fonde pas sur des actes isolés, mais bien sur une appréciation globale d'un comportement d'insoumission, de défiance et de critique de la hiérarchie, incompatible avec sa fonction de policier. Dans de telles conditions, l'autorité intimée n'a pas commis d'excès ou d'abus de son pouvoir d'appréciation en retenant que ce comportement était apte à rompre le lien de confiance et ainsi exclure toute continuation des rapports de service. Il est évident que, même si le recourant disposait sur le plan intellectuel de réelles compétences, ce facteur favorable n'était pas suffisant en soi pour exercer le métier de policier, lequel nécessite une attitude générale bien différente face à la

hiérarchie mais que l'intéressé n'a pas voulu ou pu adopter. Les difficultés qui régnaient au sein de la police de sûreté à cette époque apparaissent en outre sans incidence lorsque, comme en l'espèce, il est reproché au recourant de n'avoir pas pu ou voulu s'intégrer dans un système donné et d'avoir préféré à celui-ci un rapport de forces constant.

e) S'agissant de l'épisode du refus d'essayage de la veste uniforme, la Cour de céans a jugé, dans un cas similaire, que cette action symbolique s'inscrivait dans le cadre de la liberté syndicale (ATC 601 10 130 du 28 septembre 2012). Partant, cet élément ne saurait être retenu à charge dans la présente affaire, ce qui ne change toutefois rien à l'appréciation qui précède au vu de l'ensemble des éléments qui ont été retenus.

6. La décision de renvoi pour de justes motifs est aussi conforme au droit sur le plan procédural. Le recourant a été auditionné et pu faire valoir son droit d'être entendu. Il a également disposé de la possibilité de consulter le dossier. Les conditions formelles des art. 44 LPers et 32 RPers ont donc été respectées. Compte tenu du comportement du collaborateur tel qu'il a été exposé et, en particulier, des rapports hostiles avec sa hiérarchie, toute continuation des rapports de service était manifestement exclue. L'autorité était dispensée, dans de telles conditions, de l'obligation de faire précéder le renvoi d'un avertissement.

7. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, la décision de l'autorité intimée, conforme au principe de la légalité et qui ne consacre aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation, doit être confirmée et le recours rejeté. Sont par conséquent aussi rejetées les prétentions financières du recourant.

b) Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de la procédure, en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est rejeté.

II. Les frais de procédure, par 800 francs, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée.

III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lucerne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Givisiez, le 21 décembre 2012/gmu/pte

Le Greffier-stagiaire :

La Présidente :

Communication.