

BGer 1C_171/2025 vom 6. November 2025

Bundesgericht, 2025-11-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_171_2025

FR: TF 1C_171/2025 du 6 novembre 2025

IT: TF 1C_171/2025 del 6 novembre 2025

Erwägungen

E. 1

Le recours en matière de droit public est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) en matière de rapports de travail de droit public. Comme le litige porte sur le droit au traitement du recourant, il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint par ailleurs largement le seuil de 15'000 fr., ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 1 let. a LTF , 85 al. 1 let. b LTF). Dès lors que l'arrêt attaqué confirme la décision de l'intimé rejetant les prétentions salariales du recourant, ce dernier est particulièrement atteint par ce prononcé et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification; il a donc la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 let. b et c LTF). Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont par ailleurs réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le fond, sous réserve d'une motivation suffisante des griefs.

E. 2

Le recourant fait grief à l'instance précédente d'avoir nié l'existence d'un accord conclu avec l'Hôpital B._____ visant à augmenter sa rémunération. Selon lui, les négociations menées durant l'année 2017 auraient abouti à un accord et l'intimé aurait notamment été d'accord avec la proposition formulée dans la lettre du 16 juillet 2018. Dans ce cadre, il fait valoir un établissement inexact des faits, une violation du droit, ainsi que des violations de son droit d'être entendu et de la bonne foi.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 145 V 188 consid. 2). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 148 I 160 consid. 3). La violation peut consister en un état de fait incomplet, car l'autorité précédente viole le droit matériel en n'établissant pas tous les faits pertinents pour l'application de celui-ci (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2). Conformément aux exigences de motivation découlant des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 150 I 106 consid. 2.1). En tant que le recourant expose, sous la forme d'allégués dans la première partie de son mémoire, des faits sans démontrer en quoi l'état de fait de la cour cantonale serait manifestement inexact, ni dans quelle mesure ces faits

auraient une influence sur le sort du litige (cf. art. 97 al. 1 LTF), il n'en sera pas tenu compte.

E. 2.2

Le statut des personnes travaillant au service de l'Hôpital B._____ est régi par la législation sur le personnel de l'État (cf. art. 37 al. 1 de la loi cantonale sur l'hôpital fribourgeois du 27 juin 2006 [LHFR; RS/FR 822.0.1]). Aux termes de l'art. 30 de la loi cantonale sur le personnel de l'État du 17 octobre 2001 (LPers; RS/FR 122.70.1), l'engagement du collaborateur ou de la collaboratrice est conclu sous la forme d'un contrat (al. 1). Il est conclu pour une durée déterminée ou indéterminée (al. 2). Le contrat revêt la forme écrite; toutefois, lorsque le contrat est conclu pour une période inférieure à trois mois et que les circonstances le justifient, le contrat oral suffit (al. 3). Un règlement du 13 février 2008 concernant les conditions générales d'engagement des médecins cadres de l'Hôpital B._____ (ci-après: le règlement) prévoit des dispositions complémentaires pour les médecins adjoints notamment.

E. 2.3

En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant était lié à l'Hôpital B._____ par un contrat de droit public soumis à la LPers et que, en sa qualité de médecin adjoint, les dispositions du règlement du 13 février 2008 lui étaient applicables. Pour la période du 1er janvier 2018 à fin avril 2020, sa rémunération était composée du traitement de base figurant dans le contrat, des honoraires pour les prestations personnelles des médecins (stationnaires dans les trois divisions et ambulatoires) selon la répartition figurant dans les avenants de 2013 et 2018, ainsi que des honoraires octroyés aux cardiologues pour rétribuer la promotion faite en faveur des gestes électifs en soins stationnaires, suite à l'introduction du tarif SwissDRG, par rapport aux gestes effectués en ambulatoire. La cour cantonale a relevé que l'avenant du 5 juillet 2018 portait uniquement sur une nouvelle répartition des honoraires entre les médecins et l'Hôpital B._____ s'agissant de leurs prestations personnelles (ambulatoires ou stationnaires), destinée à rétribuer plus spécifiquement la promotion des actes stationnaires.

E. 3

La seule question litigieuse est l'existence ou non d'un contrat entre le recourant et l'Hôpital B._____ qui lui garantirait la perception de 105 % de sa rémunération calculée sur la moyenne des revenus obtenus en 2015 et 2016. La cour cantonale a considéré qu'il n'était pas établi, même avec une vraisemblance prépondérante, qu'un accord aurait été conclu entre l'Hôpital B._____ et le recourant relatif aux honoraires destinés à rétribuer la promotion en faveur de gestes électifs en soins stationnaires, ni son contenu pour les années 2018 à 2020.

E. 3.1

Un contrat est conclu lorsque les parties ont, réciproquement et d'une manière concordante, manifesté leur volonté (cf. art. 1 al. 1 CO) sur tous les points essentiels (cf. art. 2 al. 1 CO). Lorsqu'il s'agit d'interpréter un contrat de droit administratif et notamment de savoir s'il a été conclu, le juge doit, comme pour un contrat de droit privé, rechercher d'abord la réelle et commune intention des parties au moment de la conclusion du contrat (interprétation subjective; ATF 149 V 203 consid. 4.1.2 consid. 4.1.2; 148 V 70 consid. 5.1.1; 144 V 84 consid. 6.2.1). Lorsque les parties se sont exprimées de manière concordante (échange de manifestations de volonté concordantes), qu'elles se sont effectivement comprises et,

partant, ont voulu se lier, il y a accord de fait (tatsächlicher Konsens); si au contraire, alors qu'elles se sont comprises, elles ne sont pas parvenues à s'entendre, ce dont elles étaient d'emblée conscientes, il y a un désaccord patent (offener Dissens) et le contrat n'est pas conclu (ATF 144 III 93 consid. 5.2.1). Subsidiairement, si les parties se sont exprimées de manière concordante, mais que l'une ou les deux n'ont pas compris la volonté interne de l'autre, ce dont elles n'étaient pas conscientes dès le début, il y a désaccord latent (versteckter Dissens) et le contrat est conclu dans le sens objectif que l'on peut donner à leurs déclarations de volonté selon le principe de la confiance; en pareil cas, l'accord est de droit (ou normatif; ATF 144 III 93 consid. 5.2.1; 123 III 35 consid. 2b).

E. 3.2

En procédure, le juge doit donc rechercher, dans un premier temps, la réelle et commune intention des parties (interprétation subjective), le cas échéant empiriquement, sur la base d'indices (ATF 132 III 268 consid. 2.3.2; 132 III 626 consid. 3.1; 131 III 606 consid. 4.1). Constituent des indices en ce sens non seulement la teneur des déclarations de volonté - écrites ou orales -, mais encore le contexte général, soit toutes les circonstances permettant de découvrir la volonté réelle des parties, qu'il s'agisse de déclarations antérieures à la conclusion du contrat ou de faits postérieurs à celle-ci, en particulier le comportement ultérieur des parties établissant quelles étaient à l'époque les conceptions des contractants eux-mêmes (ATF 144 III 93 consid. 5.2.2). L'appréciation de ces indices concrets par le juge, selon son expérience générale de la vie, relève du fait (arrêt 4A_388/2024 du 28 avril 2025 consid. 4.1.2 et les références). Si le juge parvient à la conclusion que les parties se sont comprises ou, au contraire, qu'elles ne se sont pas comprises, il s'agit de constatations de fait qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF), à moins qu'elles ne soient manifestement inexactes (art. 97 al. 1 et 105 al. 2 LTF), c'est-à-dire arbitraires au sens de l'art. 9 Cst (ATF 144 III 93 consid. 5.2.2).

E. 3.3

Si le juge ne parvient pas à déterminer la volonté réelle et commune des parties - parce que les preuves font défaut ou ne sont pas concluantes - ou s'il constate qu'une partie n'a pas compris la volonté exprimée par l'autre à l'époque de la conclusion du contrat - ce qui ne ressort pas déjà du simple fait qu'elle l'affirme en procédure, mais doit résulter de l'administration des preuves -, il doit recourir à l'interprétation normative (ou objective), à savoir rechercher leur volonté objective, en déterminant le sens que, d'après les règles de la bonne foi, chacune d'elles pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté de l'autre (principe de la confiance; ATF 149 V 203 consid. 4.1.2; 148 V 70 consid. 5.1.1; 144 V 84 consid. 6.2.1; Tanquerel/Bernard, Manuel de droit administratif, 3e éd. 2025, n° 1019). D'après le principe de la confiance, la volonté interne de s'engager du déclarant n'est pas seule déterminante; une obligation à sa charge peut découler de son comportement, dont l'autre partie pouvait, de bonne foi, déduire une volonté de s'engager. Ce principe permet ainsi d'imputer à une partie le sens objectif de sa déclaration ou de son comportement, même si celui-ci ne correspond pas à sa volonté intime (ATF 144 III 93 consid. 5.2.3; 130 III 417 consid. 3.2). L'interprétation objective permet de protéger la partie destinataire dans la compréhension qu'elle avait de la volonté manifestée par la partie adverse. Cette protection est accordée si la partie a donné à la déclaration de volonté reçue la signification qu'elle pouvait lui accorder de bonne foi selon les circonstances qu'elle connaissait ou aurait dû connaître (ATF 149 V 203 consid. 4.1.2; Bénédict Winiger, in: Commentaire romand, Code des obligations I, 3e éd. 2021, n° 135 ad art. 18 CO et les arrêts

cités). Si l'interprétation selon le principe de la confiance ne permet pas de dégager le sens de clauses ambiguës, celles-ci sont à interpréter en défaveur de celui qui les a rédigées, en vertu de la règle " in dubio contra stipulatorem " (ATF 148 III 57 consid. 2.2.2; 133 III 61 consid. 2.2.2.3; 124 III 155 consid. 1b). Dans l'interprétation de contrats de droit administratif, il y a lieu de présumer que l'administration n'est pas prête à convenir de quelque chose qui serait en contradiction avec l'intérêt public qu'elle doit préserver ou avec la législation topique (ATF 144 V 84 consid. 6.2.1; 135 V 237 consid. 3.6; 122 I 328 consid. 4e; Tanquerel/Bernard, op. cit. , n° 1019). Ainsi, en cas de doute, le contrat de droit administratif doit être interprété de manière conforme à la loi (ATF 149 V 203 consid. 4.1.2; 139 V 82 consid. 3.1.2; 135 V 237 consid. 3.6).

E. 3.4

En l'espèce, bien qu'elle ne le mentionne pas explicitement, il ressort de l'arrêt querellé que la cour cantonale a nié la volonté réelle des parties de se lier par un contrat (interprétation subjective), de sorte que le Tribunal fédéral ne peut revoir cet aspect que sous l'angle de l'arbitraire. Les principes de droit privé fédéral dégagés en lien avec la conclusion d'un contrat s'appliquent de toute manière en l'occurrence à titre de droit cantonal supplétif, limitant dès lors l'examen du Tribunal fédéral à l'arbitraire.

E. 3.4.1

Le recourant se réfère premièrement à la décision de l'intimé du 2 octobre 2023 qui démontrerait, selon lui, qu'un accord aurait été conclu. Quoi qu'il en dise, les passages qu'il cite de cette décision, qui ne figurent au demeurant pas dans l'état de fait de l'arrêt attaqué, ne permettent pas de conclure à l'existence d'un accord et indiquent précisément le contraire. Dans sa décision, l'intimé relève que seules des discussions informelles avaient eu lieu avec certains cardiologues, dont le recourant ne faisait d'ailleurs pas partie, et indique clairement qu'aucun accord, qui devait au surplus revêtir la forme écrite, n'avait été conclu. L'Hôpital B. _____ relève encore qu'il n'était absolument pas justifié et qu'il serait illogique que le recourant perçoive des honoraires correspondant à la moyenne des années 2015 à 2017, alors qu'il avait connu une diminution importante de son activité interventionnelle depuis 2018. Dans le cadre de la procédure de recours cantonal, les éléments cités par le recourant ne permettent pas plus d'établir que l'Hôpital B. _____ aurait admis avoir conclu un accord, celui-ci indiquant explicitement qu'aucun accord écrit valable n'existait et que les propositions faites au recourant n'avaient jamais été acceptées. Ces éléments, sur lesquels se fonde le recourant, ne permettent ainsi pas de conclure à l'existence d'un accord.

E. 3.4.2

Se référant aux échanges de courriers effectués en été 2018, l'instance précédente a constaté que, si des négociations avaient effectivement été entreprises, rien ne montrait qu'elles auraient abouti à un accord réglant l'intégralité des éléments en discussion. Au contraire, les formulations employées par les cardiologues (les parties se trouvent "à bout touchant"; leur position n'est pas "unanime") montraient clairement que les pourparlers étaient encore en cours et que certains de leurs confrères n'adhéraient pas, en l'état, aux propositions faites. La cour cantonale a aussi relevé la teneur du procès-verbal d'une séance du 26 juin 2018 entre les différents médecins, dont le recourant, montrant que leur position n'était pas celle de la direction de l'Hôpital B. _____, excluant ainsi tout accord. Enfin, elle a relevé que la formulation choisie dans le courriel du 16 juillet 2018, dans lequel les

cardiologues avaient rappelé à l'Hôpital B. _____ qu'il "s'agit de garantir" une telle rémunération, permettait aussi de conclure qu'aucun accord n'avait été trouvé. Le recourant soutient que ces différents courriels échangés ne refléteraient pas la réalité des négociations qui avaient débuté plusieurs mois auparavant. Ses critiques ne démontrent toutefois pas le caractère insoutenable des constatations de l'instance précédente. Comme le relève celle-ci, il ressort sans ambiguïté du courrier du 24 février 2020 que les négociations n'avaient pas abouti et qu'aucun accord n'avait dès lors été conclu. La seule précision que "suite aux négociations de 2018, il a été convenu que l'Hôpital B. _____ vous garantissait pour l'année 2018 un salaire individuel maximal équivalent aux honoraires moyens 2015-2017 plus 5%, voire plus 10% en cas d'augmentation très élevée des recettes" ne suffit pas à retenir le contraire et résulte manifestement d'une mauvaise formulation. Dans cette lettre, l'intimé se réfère en effet explicitement aux négociations, relevant que les discussions avaient été reprises au courant de l'automne 2019 et que les données devaient encore être analysées afin qu'une proposition salariale concrète pour les années 2018 à 2020 puisse être soumise. Il ne ressort pas de ces indications qu'un accord aurait déjà été trouvé. La lettre du 16 juillet 2018 ne permet pas plus de prouver quelle était la position exacte de l'intimé, puisqu'elle émane des médecins. Dans celle-ci, ces derniers proposaient en outre de "refaire le point en janvier 2019 pour voir si les objectifs fixés ont été réalisés sur la base des simulations", ne laissant pas si clairement apparaître qu'un accord aurait été "convenu" comme ils le prétendaient. Il appert plutôt que les données disponibles, à savoir les recettes ambulatoires, stationnaires et honoraires y relatifs, devaient encore être analysées avant de pouvoir aboutir à une proposition salariale concrète, comme le relevait l'Hôpital B. _____ dans son courrier du 24 février 2020.

E. 3.4.3

Au vu de ce qui précède, sur la base des différents indices résultant du dossier, la cour cantonale pouvait parvenir à la conclusion soutenable qu'il n'existait pas de réelle et commune intention des parties de se lier. Les critiques y relatives sont rejetées pour autant qu'elles soient recevables.

E. 3.5

Dans la mesure où l'instance précédente pouvait nier l'existence d'un accord garantissant au recourant le maintien de sa rémunération sur la base des honoraires moyens perçus par le passé, augmentés de 5 ou 10 %, elle pouvait également considérer qu'aucune promesse effective en ce sens ne lui avait été faite. Le grief tiré d'une violation de la protection de la bonne foi est par conséquent infondé. On ajoutera qu'il ressort de la décision du 2 octobre 2023 de l'intimé, et n'est pas réellement contesté, que la baisse de la rémunération du recourant depuis 2018 n'a pas été provoquée par les modifications contractuelles, mais par l'importante diminution de son activité interventionnelle. Dans ces conditions, il ne pouvait raisonnablement pas s'attendre à obtenir une augmentation de ses revenus, faisant apparaître ses critiques comme particulièrement mal fondées. L'absence de conclusion d'un accord n'a du reste pas placé le recourant dans une prétendue "insécurité totale" s'agissant de sa rémunération, dès lors que sa relation contractuelle avec l'Hôpital B. _____ se poursuivait aux mêmes conditions que précédemment et lui assurait des rentrées financières appréciables (569'780 fr. en 2018 et 648'363 fr. 95 en 2019, selon ses indications).

E. 3.6

Dans un dernier grief, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu, au motif que la cour cantonale n'aurait rien mis en oeuvre afin de rechercher la volonté objective selon le principe de la confiance. Ce grief tombe à faux, dès lors que la cour cantonale a pu déterminer sur la base d'une appréciation des éléments du dossier exempte d'arbitraire, au terme d'une interprétation subjective de la réelle et commune intention des parties, qu'aucun accord n'avait été conclu. L'instance précédente a au demeurant relevé que les moyens de preuve sollicités ne permettaient pas d'établir l'existence de cet accord, scellant en définitive le sort du grief.

E. 4

Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant qui succombe et lesquels seront fixés compte tenu de la valeur litigieuse élevée de la cause (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF ; arrêt 8C_151/2010 du 31 août 2010 consid. 6.1 et 6.2).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.