

# **BGer 8C\_338/2022 vom 25. Januar 2023**

Bundesgericht, 2023-01-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_8C\\_338\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_338_2022)

FR: TF 8C\_338/2022 du 25 janvier 2023

IT: TF 8C\_338/2022 del 25 gennaio 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Le litige porte sur la responsabilité éventuelle d'une association de communes, à savoir l'intimé, pour des dommages qu'aurait subis la recourante en lien avec les rapports de service qui la liaient à ladite association de communes. Dès lors que le litige présente un rapport de connexité étroit avec le domaine du personnel du secteur public, qui relève de la compétence de la quatrième Cour de droit public (première Cour de droit social jusqu'au 31 décembre 2022; art. 34 let. h RTF), il se justifie que ce soit cette cour qui statue sur le recours ( art. 22 LTF en relation avec l' art. 36 al. 1 et 2 RTF ; arrêt 8C\_77/2022 du 29 septembre 2022 consid. 1.1 et les références).

### **E. 1.2**

Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile ( art. 100 al. 1 LTF ) et dans les formes requises ( art. 42 LTF ) contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause dont la valeur litigieuse dépasse le seuil de 30'000 fr. prévu à l' art. 85 al. 1 let. a LTF . Il est ainsi recevable.

### **E. 2.1**

Le Tribunal fédéral est lié par les faits établis par l'autorité précédente (art. 97 al. 2 et 105 al. 3 LTF a contrario) et ne peut s'en écarter que si ces faits ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte ( art. 105 al. 2 LTF ), à savoir arbitraire ( ATF 145 V 188 consid. 2; 140 III 115 consid. 2). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte ( ATF 145 V 188 consid. 2 précité; 135 II 313 consid. 5.2.2).

### **E. 2.2**

Le Tribunal fédéral applique le droit d'office ( art. 106 al. 1 LTF ). Toutefois, il n'examine la violation de droits fondamentaux ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant ( art. 106 al. 2 LTF ). Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), on ne peut pas invoquer la violation du droit cantonal ou communal en tant que tel devant le Tribunal fédéral ( art. 95 LTF a contrario). En revanche, il est possible de faire valoir que sa mauvaise application consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit fondamental ( ATF 143 I 321 consid. 6.1; 142 II 369 consid. 2.1; 142 V 577 consid. 3.2).

Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale ou communale 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 motif objectif et en violation d'un droit certain ( ATF 139 I 57 consid. 5.2). En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale n'est 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 144 III 368 consid. 3.1; 144 I 113 consid. 7.1). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables; encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat ( ATF 144 III 368 consid. 3.1 précité; 142 V 513 consid. 4.2).

### **E. 3.1**

Se plaignant d'un établissement inexact des faits, la recourante reproche aux juges cantonaux d'avoir retenu qu'une procédure similaire à celle prévue par l'OHarc avait été introduite au sein de l'intimé, en occultant le fait qu'aucun système n'était en place au moment de la requête du 20 décembre 2017. Les premiers juges auraient en outre constaté à tort que la recourante avait eu une attitude réfractaire. Enfin, ils se seraient mépris en exposant que la procédure cantonale n'avait pas pour objet de déterminer l'existence de mobbing, mais uniquement si c'était à tort que la recourante n'avait pas été orientée vers un service externe.

### **E. 3.2**

Ce faisant, la recourante n'expose toutefois pas en quoi l'établissement des faits par la cour cantonale serait arbitraire ou résulterait d'une violation du droit, ni concrètement en quoi la correction d'éventuels vices serait de nature à influencer sur le sort de la cause. Il n'y a donc pas lieu de tenir compte d'un état de fait qui divergerait de celui qui est contenu dans l'arrêt attaqué (cf. consid. 2.1 supra). S'agissant du premier reproche de la recourante, on notera qu'au demeurant, il ne ressort pas des faits constatés par les juges fribourgeois qu'une procédure avait déjà été mise en place par l'intimé au moment de la demande du 20 décembre 2017; on ne saurait donc leur faire grief, sous l'angle restreint de l'interdiction de l'arbitraire, d'avoir constaté les faits de manière inexacte sur ce point. On remarquera encore que la question de la délimitation de l'objet du litige ou de la contestation n'est pas une question de fait mais de droit.

### **E. 4**

La recourante reproche à la juridiction cantonale d'avoir appliqué à tort la loi [cantonale] sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents du 16 septembre 1986 (LResp; RS/FR 16.1) au cas d'espèce.

#### **E. 4.1**

S'attellant à déterminer la base légale sur laquelle se fondaient les prétentions de la recourante, les juges cantonaux ont retenu que ni la loi [cantonale] sur le personnel de l'État du 17 octobre 2001 (LPers; RS/FR 122.70.1) ni l'OHarc ne contenaient de dispositions topiques prévoyant une obligation de réparer à la charge de l'autorité d'engagement qui n'aurait pas respecté les devoirs qui s'imposaient à elle au regard de l'art. 130 LPers (procédure en cas d'atteinte à la personnalité). Une telle obligation n'existait notamment pas dans le cas où - comme en l'espèce - un collaborateur estimait avoir été lésé en raison du fait que la procédure OHarc n'avait pas été respectée. Si les règles relatives au personnel de

l'État établissaient le principe de base obligeant celui-ci à protéger la personnalité des ses collaborateurs, elles ne contenaient ainsi aucune disposition susceptible d'être invoquée à l'appui d'une requête tendant au versement d'indemnités à titre de dommages et intérêts et de tort moral. Retenant que l'intimé entrait, en tant qu'association de communes, dans le champ d'application de la LResp en vertu de son art. 2 al. 1 let. b, l'autorité précédente a estimé que les employés de l'intimé se disant lésés pouvaient se fonder sur cette loi pour faire valoir des prétentions en réparation. L'application du CO à titre de droit cantonal supplétif était ainsi exclue, ce qui n'empêchait toutefois pas si nécessaire de se référer par analogie aux principes jurisprudentiels et doctrinaux tirés du droit privé, tels que ceux relatifs à l' art. 328 CO (protection de la personnalité du travailleur).

#### **E. 4.2**

Selon la recourante, le tribunal cantonal ne serait auparavant jamais arrivé à la conclusion que la LPers ne pouvait pas être invoquée par un employé en cas de dommage causé par un employeur public. Il incomberait à un tel employeur, en vertu notamment de l' art. 130 LPers , de protéger la personnalité et la santé de ses collaborateurs. Dès lors, la LResp, qui traite de la responsabilité civile des collaborateurs de l'État et non de celle de l'employeur, ne serait pas applicable au cas d'espèce. Il serait inconcevable que la LPers prévoie des indemnités pour licenciement injustifié ou abusif ou encore pour suppression de poste, mais pas en cas de violation par l'employeur de son obligation légale de protéger la santé de ses employés, et qu'il faille dans cette dernière hypothèse appliquer une loi régissant l'indemnisation de tiers pour des préjudices causés par des agents de l'État. Dans ces conditions, la question de l'indemnisation de la recourante devrait être examinée à l'aune de la LPers et, par analogie, du droit privé, en particulier des art. 28 CC , 328 CO et 6 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr; RS 822.11). En outre, les conditions usuelles de la responsabilité contractuelle de l' art. 97 CO seraient réalisées en l'espèce.

#### **E. 4.3**

La recourante, qui se plaint en réalité de l'application et de l'interprétation du droit cantonal (plus particulièrement de la LPers, de la LResp et de l'OHarc) par les premiers juges, n'expose pas en quoi ceux-ci auraient ce faisant versé dans l'arbitraire ou violé un droit fondamental, de sorte que le recours ne répond pas aux exigences de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2.2 supra). Quoi qu'il en soit, on ne voit pas en quoi la solution retenue par la cour cantonale serait insoutenable dans son résultat, dès lors que celle-ci a reconnu l'existence d'une base légale - tirée du droit public cantonal - sur laquelle la demande d'indemnisation de la recourante pouvait s'appuyer, tout en admettant que les principes jurisprudentiels et doctrinaux tirés du droit privé, notamment ceux en lien avec l' art. 328 CO , étaient applicables. Il n'apparaît pas non plus arbitraire de considérer, comme l'ont fait les juges cantonaux, que l'art. 1 al. 1 let. a LResp, qui prévoit que cette loi régit la responsabilité des collectivités publiques pour le préjudice que leurs agents causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions, vise également les dommages causés à un employé de la fonction publique par la collectivité publique qui l'emploie, laquelle agit à travers ses agents (cf. ATF 128 III 76 consid. Ia; arrêt 8C\_244/2020 du 15 avril 2021). On précisera encore que la responsabilité des collectivités publiques cantonales, des fonctionnaires et des employés publics des cantons à l'égard des particuliers pour le dommage qu'ils causent dans l'exercice de leur charge est en principe régie par les art. 41 ss CO , mais les cantons sont libres de la soumettre au droit public cantonal en vertu des art. 59 al. 1 CC et 61 al. 1 CO (

ATF 128 III 76 consid. 1a; 127 III 248 consid. 1b; 122 III 101 consid. 2 et les arrêts cités). Lorsque comme en l'espèce, le canton adopte une réglementation, la responsabilité de la collectivité publique et de ses agents est donc soumise au droit public cantonal ( ATF 126 III 370 consid. 5). Le grief de la recourante s'avère ainsi mal fondé.

## **E. 5**

La recourante se plaint d'une violation par l'intimé de son devoir de protéger la santé ainsi que la personnalité de ses collaborateurs.

### **E. 5.1**

Selon l'art. 9 OHarc, le collaborateur ou la collaboratrice qui, dans sa relation de travail avec d'autres collaborateurs ou collaboratrices de l'État, estime rencontrer des conflits ou difficultés qui peuvent toucher sa personnalité ou être victime de harcèlement peut s'adresser librement aux personnes de confiance (al. 1); les personnes de confiance peuvent refuser d'entrer en matière en présence d'une requête manifestement infondée, téméraire ou choquante (al. 3). Aux termes de l'art. 10 OHarc, les personnes de confiance reçoivent et entendent la ou les personnes requérantes, qui peuvent être accompagnées d'une personne de leur choix (al. 1); avec l'accord de la ou des personnes requérantes, les personnes de confiance prennent au besoin contact avec l'auteur-e ou les auteur-e-s présumés d'une atteinte et proposent de les entendre (al. 2); au terme de cet examen, considérant l'ensemble de la situation, les personnes de confiance peuvent, notamment, proposer à la personne requérante: de s'adresser à son ou sa supérieur-e direct-e, à son ou sa responsable des ressources humaines ou à son autorité d'engagement (let. a), de demander l'ouverture d'une procédure formelle au sens de l'art. 14 (let. b), de s'adresser à un autre organisme (let. c), de demander une médiation au sens de l'art. 11 (let. d), de consulter un avocat ou une avocate externe au sens de l'art. 12 (let. e). L'art. 12 al. 1 OHarc prévoit que si les mesures usuelles proposées par les personnes de confiance selon l'art. 10 ne se révèlent pas suffisantes, celles-ci proposeront à la personne requérante de s'adresser à un avocat ou une avocate externe figurant sur la liste mise à disposition par l'État [conformément à l'art. 8 OHarc].

### **E. 5.2**

Rappelant que la LResp avait institué une responsabilité causale supposant la réalisation de trois conditions - à savoir un acte illicite, un dommage (ou un tort moral) et un rapport de causalité (naturelle et adéquate) entre l'acte illicite et le dommage (ou le tort moral) -, les juges précédents ont exposé qu'en l'occurrence, il n'était pas question de déterminer si la recourante avait été victime de harcèlement (mobbing), mais bien plutôt de savoir si la non-communication par l'intimé du nom de la personne de confiance externe était constitutive d'une atteinte à la personnalité et d'une violation des dispositions de l'OHarc. Ils ont constaté qu'une procédure similaire à celle de l'OHarc avait été introduite au sein de l'intimé, avec les réserves qui s'imposaient, les collaborateurs de celui-ci n'ayant pas accès aux personnes de confiance de l'"Espace-santé social", auxquelles seuls les fonctionnaires cantonaux pouvaient s'adresser. C'était la cheffe RH qui avait été désignée comme personne de confiance initiale, ce qui paraissait admissible, voire logique, les ressources humaines ayant vocation à gérer le personnel et les problèmes que celui-ci pouvait rencontrer. Conformément aux art. 10 à 12 OHarc, un examen préalable devait être mené avant qu'une personne externe soit mandatée; il appartenait à la personne de confiance désignée d'évaluer la situation et de proposer ensuite la mise en oeuvre d'une médiation avec une personne externe, voire avec un avocat externe. Dans le cas d'espèce, il ressortait des échanges entre

l'intimé et la recourante que celle-ci avait, par son attitude réfractaire, empêché que la procédure préalable nécessaire à la procédure informelle de l'OHarc puisse être entamée. En s'évertuant à prétendre que la cheffe RH, désignée comme personne de confiance, faisait également partie de la problématique et ne présentait pas l'impartialité suffisante, tout en refusant de la rencontrer et de lui exposer la situation, la recourante avait bloqué le processus mis en place au sein de l'intimé. Dans son recours cantonal, la recourante n'indiquait toujours pas en quoi la cheffe RH, au-delà de sa position hiérarchique, était concernée par ses problèmes. Alors qu'elle était déjà représentée par un mandataire professionnel, elle aurait dû exposer la problématique rencontrée à la cheffe RH, à tout le moins dans les grandes lignes et par écrit, de telle manière que cette dernière puisse comprendre en quoi elle était concrètement mêlée à la situation et envisager un éventuel recours à un service externe. La cour cantonale en a conclu qu'aucune violation de la procédure OHarc ne pouvait être retenue et que par conséquent, aucun acte illicite n'était susceptible d'entraîner la responsabilité de l'État.

### **E. 5.3**

La recourante soutient que l'intimé aurait violé son devoir légal de protéger sa santé et qu'il devrait donc l'indemniser. Elle répète que la procédure OHarc n'aurait été mise en place par l'intimé que le 26 janvier 2018, soit plus d'un mois après la demande du 20 décembre 2017. Par ailleurs, il ne serait pas établi que la cheffe RH ait disposé du profil requis par l'OHarc pour les personnes de confiance et aucune autre personne de confiance n'aurait été mise à disposition des collaborateurs, alors que la cheffe RH aurait été de même niveau hiérarchique que la recourante et que des tensions entre elles auraient été avérées. La confidentialité et l'impartialité n'auraient ainsi pas été garanties. Malgré cela, l'intimé aurait persisté à refuser d'orienter la recourante vers une personne externe.

### **E. 5.4**

Dès lors que c'est sans arbitraire que les premiers juges ont appliqué la LResp (cf. consid. 4.3 supra), l'argumentation de la recourante revient à soutenir que la condition de l'acte illicite serait réalisée. Encore une fois, elle n'expose pas, conformément aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2.2 supra), précisément en quoi leur motivation serait arbitraire. Quoi qu'elle en dise, force est au demeurant de constater qu'une procédure similaire à celle prévue par l'OHarc a finalement été mise en oeuvre par l'intimé. Il est en outre constant que la recourante a de manière réitérée refusé de rencontrer la cheffe RH, ce qu'elle aurait d'ailleurs pu faire accompagnée de son mandataire, lequel était déjà susceptible de la conseiller utilement. Déjà représentée par un avocat, elle n'a par ailleurs jamais émis concrètement le souhait qu'une médiation au sens de l'art. 11 OHarc soit mise en place. Elle a également toujours refusé de fournir la moindre information, même sommaire, sur la nature des problèmes qu'elle aurait rencontrés dans le cadre de son travail. Quand bien même les rapports de service ont pris fin au 9 juillet 2018, elle n'a, à ce jour, toujours pas livré le moindre indice sur les raisons qui auraient été à l'origine de son incapacité de travail ou qui l'auraient prolongée. En se limitant à évoquer des "tensions" sans autre précision, elle n'a pas non plus avancé d'éléments concrets pouvant faire douter de l'impartialité de la cheffe RH. Dans ces conditions, le tribunal cantonal n'a pas versé dans l'arbitraire en considérant que le comportement de l'intimé n'était pas constitutif d'un acte illicite.

### **E. 6.1**

La recourante reproche également aux juges fribourgeois de s'être mépris sur l'objet de sa demande d'indemnités du 3 juillet 2019. Ces indemnités n'auraient pas été requises en raison de la non-communication par l'intimé du nom d'une personne de confiance externe, mais au motif des problèmes de santé de la recourante, de sa perte d'emploi et de sa difficulté à en retrouver un autre.

#### **E. 6.2**

Cette critique est dénuée de fondement. Il ressort bien de l'arrêt entrepris que la demande d'indemnisation de la recourante se fonde sur une prétendue violation de l'obligation de l'intimé de protéger sa santé et sa personnalité. Dès lors que la recourante a uniquement fait grief à l'intimé de ne pas lui avoir indiqué le nom d'une personne de confiance externe, c'est à bon droit que l'instance précédente s'est limitée à examiner si une telle omission était constitutive d'un acte illicite.

#### **E. 7.1**

La recourante reproche encore aux juges cantonaux d'avoir rejeté sa requête tendant à être entendue oralement, la privant ainsi de la possibilité de donner des précisions sur le déroulement des événements et ses déboires à son ancien poste de travail, et d'être confrontée à la partie adverse.

#### **E. 7.2**

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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 que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion ( ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; 134 I 140 consid. 5.3). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire ( art. 9 Cst. ) de manière claire et détaillée ( art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 III 73 consid. 5.2.2; 144 II 427 consid. 3.1.3; 138 III 374 consid. 4.3.2).

#### **E. 7.3**

Les premiers juges ont rejeté la requête de la recourante - qui voulait s'expliquer sur "ce qu'elle a[vait] vécu" - au motif que la procédure n'avait pas pour objet de déterminer l'existence de mobbing, mais d'examiner si c'était à tort qu'elle n'avait pas été orientée vers un service externe. La recourante, qui une nouvelle fois n'expose pas en quoi le tribunal cantonal aurait sombré dans l'arbitraire en rejetant sa requête, a eu tout loisir durant la procédure de détailler par écrit les problèmes rencontrés à son travail, ce qu'elle s'est abstenue de faire en s'évertuant à ne rien révéler sur leur nature. Son grief doit donc être rejeté.

#### **E. 8.1**

Dans un ultime grief, la recourante se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité, l'intimé ayant, selon elle, persisté sans raison dans son refus de lui transmettre le nom d'une personne de confiance externe dans le cadre la procédure OHarc.

#### **E. 8.2**

Lorsque le recourant se prévaut du principe de la proportionnalité en relation avec le droit cantonal ou communal et indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral ne revoit pas le respect du principe de la proportionnalité librement, mais seulement sous l'angle de l'arbitraire ( ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 et les références citées). Or, en l'espèce, la recourante n'explique pas - et on ne voit pas - en quoi une telle violation de la loi serait réalisée. Son grief doit dès lors être écarté, ce qui scelle le sort du recours.

#### **E. 9**

La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ).

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