

# FR\_GERICHTE 601 2024 27 vom 9. Juli 2025

FR Kantonsgericht, 2025-07-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2024\\_27](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2024_27)

FR: FR\_GERICHTE 601 2024 27 du 9 juillet 2025

IT: FR\_GERICHTE 601 2024 27 del 9 luglio 2025

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Amtsträger der Gemeinwesen

## Erwägungen

### E. 1.1

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. b CPJA et 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), applicables par le biais des art. 4 et 37 al. 1 de la loi cantonale du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (LHFR; RSF 822.0.1).

### E. 1.2

En vertu de l'art. 81 al. 3 CPJA, dans son mémoire, le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été l'objet de la procédure antérieure (1ère phrase). Cette disposition consacre le principe selon lequel en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.2; arrêt TC FR 601 2024 29 du 27 juin 2024). L'autorité de recours est ainsi liée par l'objet de la contestation et les conclusions du recourant doivent demeurer dans ce cadre, sous peine d'irrecevabilité (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1; arrêt TC FR 601 2023 147 du 12 janvier 2024 consid. 1.2). En l'espèce, l'autorité intimée conteste la recevabilité des conclusions du recourant tendant au paiement d'une somme d'argent au motif qu'elles seraient étrangères à l'objet de la contestation. Sur ce point, la Cour relève en effet que le recourant n'a pas chiffré son prétendu dommage lors de la procédure devant l'autorité intimée. Dite autorité ne s'est du reste pas prononcée sur un tel dommage dans sa décision, car elle a considéré qu'aucune responsabilité ne pouvait lui être imputée. Partant, si le Tribunal cantonal devait parvenir à la conclusion inverse, il se justifiera de lui renvoyer la cause, car le dossier est incomplet sur ce point. Pour le surplus, le recours est recevable et le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15

### E. 2

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, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

### **E. 3**

A titre de mesures d'instruction, les parties sollicitent leur audition et celle de plusieurs témoins.

#### **E. 3.1**

Conformément à l'art. 59 al. 2 CPJA, l'autorité doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence. Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, l'autorité peut renoncer à l'administration d'une preuve offerte, s'il appert, notamment, qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, au vu du dossier à sa disposition. Cette faculté de renoncer à administrer une preuve proposée en raison de son défaut de relevance est conforme au droit d'être entendu (cf. art. 29 al. 2 Cst.). Cette garantie constitutionnelle n'empêche ainsi pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant 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 (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; arrêts TC FR 601 2024 74 du 6 mai 2025 consid. 2.1; 601 2010 71 du 15 mai 2019 consid. 5.1).

#### **E. 3.2**

En espèce, la Cour relève que les parties ont eu l'occasion de faire état de l'ensemble de leurs griefs et arguments, par écrit, dans le cadre de la présente procédure de recours, comptant deux échanges d'écritures, de sorte que leur audition n'apparaît guère utile. Ceci vaut en particulier pour le Directeur général, le Directeur médical ou l'adjointe de la Directrice RH, dont les auditions ne permettraient à l'évidence pas d'écarter la version des faits présentée par le recourant eu égard à la teneur des discussions menées en 2021, comme on va le voir ci-dessous. Pour la même raison, il n'y a pas lieu non plus d'entendre les différents directeurs médicaux s'étant succédés depuis 2021, pas plus que les autres témoins requis par les parties. En effet, en ce que ces auditions visent à établir l'existence – respectivement l'inexistence – de vices de procédure lors de l'adoption du rapport de la Commission de structure et son approbation par le Collège des médecins, la Cour estime que de tels vices, même s'ils étaient établis, ne seraient pas déterminants pour trancher le point litigieux qui est celui de savoir si une promesse contractuelle de prolonger les rapports de travail a ou non été faite au recourant. Le recourant partage du reste désormais cet avis dans ses déterminations (déterminations du 18 juillet 2024, p. 7). Il en va de même de l'audition des deux médecins dont les rapports de travail ont pu être prolongés au-delà de l'âge de la retraite sans l'intervention du Collège, cet allégué étant dûment reconnu par l'autorité intimée. Partant, au terme d'une appréciation anticipée des preuves proposées, la Cour renonce à procéder aux mesures d'instruction requises par les parties.

### **E. 4**

Le recourant se plaint d'abord d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents à plusieurs égards.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 En premier lieu, il indique que les discussions relatives à la prolongation de son contrat de travail auraient débuté en janvier 2021, et pas au printemps 2021 comme le retient la décision attaquée. A ce propos, force est toutefois de constater que la date précise, à quelques mois près, du début desdites discussions n'est pas pertinente pour l'issue du litige. Ensuite, le recourant allègue qu'une rencontre aurait eu lieu entre les parties le 24 août 2021, lors de laquelle on lui aurait fait oralement part de la

décision positive de prolonger son contrat de travail, qui aurait ensuite été formellement confirmée par le courrier du 26 août 2021. A cet égard, la Cour relève que la tenue de cette rencontre n'est pas contestée par l'autorité intimée, pas plus que l'existence et le contenu du courrier de confirmation du 26 août 2021, qui figure au dossier et se réfère d'ailleurs aux discussions préalables entre les parties. Dès lors, la tenue de cette rencontre n'apparaît pas déterminante non plus pour l'issue du litige. Enfin, le recourant fait à nouveau état de vices procéduraux ayant, selon lui, entaché la procédure menée par la Commission de structure puis par le Collège des médecins. La Cour rappelle toutefois que l'existence de tels vices, même à la considérer comme établie, n'exercerait aucune influence sur le point de savoir si une promesse de prolonger le contrat de travail du recourant a été faite ou non. Partant, le grief tiré d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, mal fondé, est rejeté.

### **E. 5.1**

À teneur de l'art. 37 al. 1 LHFR, le statut des personnes travaillant au service du HFR est régi par la législation sur le personnel de l'Etat. Aux termes de l'art. 38 LHFR, sont soumis à des conditions particulières fixées par des règlements adoptés par le conseil d'administration et approuvés par le Conseil d'Etat le directeur ou la directrice général-e et le directeur ou la directrice médical-e (let. a), les médecins-chef-fe-s et les médecins-chef-fe-s adjoints (let. b) et les autres médecins, y compris les chef-fe-s de clinique et les médecins assistants (let. c).

### **E. 5.2**

Selon l'art. 30 LPers, 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 (al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase). Aux termes de l'art. 51 LPers, lorsque le collaborateur ou la collaboratrice atteint l'âge limite de la retraite, les rapports de service cessent de plein droit (al. 1). L'âge limite de la retraite est fixé par les dispositions d'exécution. Il peut différer suivant les catégories de personnel (al. 2). Le Conseil d'Etat peut, par voie réglementaire, prévoir que le collaborateur ou la collaboratrice a la possibilité de poursuivre son activité au-delà de l'âge limite, avec l'accord de l'employeur (al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase). La cessation de plein droit a lieu dès la fin du mois au cours duquel le collaborateur ou la collaboratrice atteint l'âge limite ou, en cas de prolongation au-delà de cet âge, au terme convenu (al. 4).

### **E. 5.3**

D'après l'art. 38 du règlement cantonal du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11), l'âge limite de la retraite est fixé à 65 ans, l'al. 2 étant réservé (al. 1). Le collaborateur ou la collaboratrice peut demander à poursuivre son activité au-delà de l'âge limite de 65 ans jusqu'à l'âge de 67 ans, avec l'accord de l'autorité d'engagement. La demande doit être adressée à l'autorité d'engagement au moins six mois avant la date des 65 ans révolus. L'autorité d'engagement est libre de refuser cet accord, si elle estime que la poursuite de l'activité du

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 collaborateur ou de la collaboratrice n'est pas favorable au bon fonctionnement ou au développement des activités du service (al. 2).

### **E. 6**

Dans un premier grief, le recourant se prévaut d'une violation de l'art. 38 al. 2 RPers.

### **E. 6.1**

Selon l'intéressé, le courrier du HFR du 26 août 2021 constitue un accord, plus particulièrement une promesse de contracter au sens de l'art. 22 du code des obligations du 30 mars 1911 (CO; RS 220), sur sa demande, formulée en temps utile, de prolonger son activité en tant que médecin-chef du service d'anesthésiologie pour la durée de deux ans, de sorte que la condition de l'art. 38 al. 2 RPer était remplie. Pour sa part, le HFR considère que seules des négociations en lien avec une éventuelle prolongation des rapports de service étaient en cours, mais qu'aucun accord formel au sens de cette disposition n'a été donné et qu'aucune culpa in contrahendo ne peut lui être reprochée.

### **E. 6.2**

A titre liminaire, la Cour relève, d'une part, qu'il n'est, à juste titre, pas contesté que le HFR et le recourant étaient liés par des rapports contractuels de droit public cantonal soumis à la LPer et au RPer, à défaut de dispositions spécifiques au sens de l'art. 38 LHFR pour un cas tel que celui qui nous occupe. Partant, c'est à la lumière de la disposition de l'art. 38 al. 2 RPer – et non de l'art. 22 CO – que doit être examinée la question litigieuse de l'existence ou non d'un "accord" au sens de cet article. D'autre part, la Cour précise que, contrairement à ce qu'allègue le recourant dans ses contre-observations, l'accord visé par l'art. 38 al. 2 RPer ne constitue pas une décision administrative au sens de l'art. 4 CPJA, dont l'adoption serait soumise au respect du principe de la confiance. En effet, une décision administrative fixe unilatéralement, par exercice de la puissance publique, des droits et obligations contraignants pour son destinataire, qui doivent résulter de la loi. Or, en l'espèce, le fondement et le contenu des obligations réciproques du recourant et du HFR en cas de prolongation des rapports de travail résident dans le rapport contractuel qui les lie, plus particulièrement dans leur volonté commune de poursuivre l'exécution de prestations définies dans le contrat de travail du

### **E. 6.3**

Cela étant, il convient d'examiner si les parties ont convenu de prolonger le contrat de droit administratif qui les liait.

#### **E. 6.3.1**

Dans ce contexte, le Tribunal cantonal, à l'instar du Tribunal fédéral, a déjà eu l'occasion de préciser que, selon des principes issus de la jurisprudence rendue en droit privé et qui sont repris en droit public, un contrat de droit administratif est conclu lorsque les parties ont, réciproquement et d'une manière concordante, manifesté leur volonté, expressément ou tacitement (art. 1 CO; cf. arrêt TC FR 601 2023 154 du 19 février 2025 consid. 3.3 et références citées). Les parties doivent s'être mises d'accord sur tous les éléments essentiels du contrat, faute de quoi celui-ci n'est pas venu à chef (ATF 127 III 248 consid. 3d, cité not. dans ATF 149 II 225 consid. 5.4). Eu égard au contrat de travail, les éléments caractéristiques de ce contrat sont une prestation de travail, un rapport de subordination, un élément de durée et une rémunération (cf. arrêt TF 8C\_538/2020 et 564/2020 du

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 30 avril 2021 consid. 1). Pour déterminer si un contrat a été conclu, quels en sont les cocontractants et quel en est le contenu, le juge doit interpréter les manifestations de volonté des parties (ATF 144 III 93 consid. 5.2, auquel se réfère not. l'arrêt TF 8C\_282/2021 du 11 janvier 2022 consid. 4, rendu en droit de la fonction publique).

### **E. 6.3.2**

La question de savoir si les parties ont conclu un accord est soumise au principe de la priorité de la volonté subjective sur la volonté objective (ATF 144 III 93 consid. 5.2, auquel se réfère l'arrêt TF 8C\_282/2021 précité consid. 4; 123 III 35 consid. 2b). Lorsque les parties se sont exprimées de manière concordante, 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, auquel se réfère l'arrêt TF 8C\_282/2021 précité consid. 4). 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) (cf. ATF 144 III 93 consid. 5.2, auquel se réfère l'arrêt TF 8C\_282/2021 précité consid. 4; 123 III 35 précité consid. 2b).

### **E. 6.3.3**

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 144 III 93 consid. 5.2.2 et les références, auquel se réfère l'arrêt TF 8C\_282/2021 précité consid. 4). 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 et les références, auquel se réfère l'arrêt TF 8C\_282/2021 précité consid. 4).

### **E. 6.4**

En l'espèce, au terme d'une interprétation subjective, la Cour parvient à la conclusion qu'il ressort tant des circonstances antérieures et postérieures à l'envoi du courrier du 26 août 2021, d'une part, que de la teneur proprement dite de ce courrier, d'autre part, qu'à cette date, les parties ont manifesté une réelle et commune volonté de prolonger le contrat de travail du précité en tant que médecin-chef du service d'anesthésiologie, avec le salaire y afférent, pour une durée de deux ans, sous réserve de la fixation d'objectifs.

#### **E. 6.4.1**

En effet, le contexte dans lequel s'inscrit la demande du recourant – à savoir sa volonté de poursuivre son activité jusqu'à 67 ans pour minimiser l'impact de la réforme de la CPPEF sur ses prestations de vieillesse – est déterminant et ressort clairement des courriels échangés les 16 et 28 juin 2021 entre l'intéressé et l'adjoindé de la Directrice RH, ce que l'autorité intimée ne conteste d'ailleurs pas. Ainsi, à ce moment-là, le HFR était conscient du délai dans lequel devait intervenir sa réponse, car il a sciemment accepté de raccourcir la période contractuelle de résiliation – comme le lui permet l'art. 42 al. 4 LPers – pour garantir au recourant "de pouvoir tout de même quitter l'HFR d'ici au 31.12.21 pour bénéficier du régime actuel de la Caisse de prévoyance, [s'il] le souhait[ait]" (courriel du 28 juin 2021). Dans ce contexte, la Cour relève qu'en juin 2021, le HFR émettait expressément

le souhait, selon ses propres dires, de "finaliser la discussion sur la prolongation de ton contrat début juillet" et non, comme il l'allègue désormais, d'entamer uniquement des négociations. La Cour souligne en outre que, selon les propos concordants des parties sur ce point

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 (mémoire de recours, p. 5; observations HFR du 28 juin 2024, p. 7), c'est à l'initiative du recourant que le courrier litigieux a été rédigé. Or, une telle démarche se conçoit aisément et apparaît tout à fait logique au vu des circonstances car, l'intéressé ayant formulé sa demande près de trois ans avant l'âge légal de sa retraite, une confirmation écrite de la position du HFR était indispensable pour qu'il renonce à démissionner au 31 décembre 2021. Au vu de tous ces éléments, force est de retenir que les démarches entreprises tant par le recourant que le HFR s'inscrivaient dans une volonté commune de fixer rapidement les modalités de la prolongation des rapports de travail, étant relevé qu'à aucun moment le principe même d'une telle prolongation n'a été remis en cause.

#### **E. 6.4.2**

Eu égard à la teneur du courrier litigieux du 26 août 2021, il sied de relever qu'il porte les signatures du Directeur médical, de l'adjointe de la Directrice RH et du Directeur général, étant souligné que ce dernier est l'autorité d'engagement du recourant, au sens des art. 38 al. 2, 1ère phrase, RPer et 18 al. 2 LHFR. Quant à son contenu proprement dit, la Cour constate qu'il s'intitule "Prolongation d'activité au-delà de l'âge légal de la retraite" et ne comprend, là-non plus, aucune réserve quant au principe même de ladite prolongation. Certes, à teneur de la première phrase, le HFR confirme son accord "d'entrer en matière pour une prolongation de 2 ans, sous réserve de l'atteinte des objectifs qui seront fixés pour votre service dans le cadre des discussions budgétaires 2022 et 2023". La seconde phrase précise toutefois que, sous cette réserve, le HFR adressera "une confirmation formelle de prolongation un an avant l'âge légal de votre retraite". Lues conjointement, ces deux phrases ne laissent ainsi planer aucun doute sur le fait qu'en cas d'atteinte des objectifs, le HFR donnait bien son accord à la demande du recourant de prolonger son activité professionnelle pour deux ans, et non uniquement un accord en vue d'entamer de simples négociations sur ladite demande. La réserve susmentionnée doit ainsi être comprise comme une condition liant la prolongation demandée à l'atteinte de certains objectifs budgétaires pour les années 2022 et 2023, objectifs qui n'avaient alors à l'évidence, près de trois ans avant ladite prolongation, pas encore été fixés. Cette prolongation n'est toutefois subordonnée, ni dans son principe ni dans ses modalités, à la réalisation d'aucune autre condition. Enfin, la dernière phrase du courrier du 26 août 2021, au terme de laquelle le HFR se réjouit de la "poursuite de notre collaboration" va également dans le sens que, sous réserve de l'atteinte desdits objectifs, une prolongation des rapports de travail était acquise et n'était pas, comme l'allègue le HFR, une simple "éventualité".

#### **E. 6.4.3**

Eu égard aux circonstances postérieures au courrier litigieux, la Cour relève qu'aucune démarche ultérieure n'a été entreprise par les parties durant près d'une année après l'envoi dudit courrier, ce qui paraît difficilement compréhensible si, comme le prétend le HFR, des négociations étaient alors en cours. Il semble davantage que la demande du recourant ait été considérée comme finalisée par l'envoi dudit courrier, toujours sous réserve de l'atteinte ultérieures d'objectifs budgétaires 2022 et 2023.

#### **E. 6.5**

Par ailleurs, les affirmations faites par l'autorité intimée au cours de la présente procédure ne permettent pas de modifier ce constat.

#### **E. 6.5.1**

D'abord, l'allégation du HFR selon laquelle le contenu du projet de convention du 3 mars 2023 – au terme duquel seule une prolongation d'activités en qualité de médecin-adjoint était envisagée – démontrerait que de simples négociations étaient en cours dès le début de l'année 2021, ne convainc pas. En effet, aucun élément du dossier se rapportant à l'année 2021 ne permet de penser que la prolongation des activités du recourant était envisagée dans une autre fonction que celle qu'il occupait jusqu'alors. Cette convention, rédigée uniquement en mars 2023, semble

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 ainsi refléter le résultat de discussions largement postérieures au courrier du 26 août 2021, initiée à la suite d'un changement notable des circonstances intervenu durant l'été 2022. Cela étant, on ne voit pas en quoi le fait que la prolongation de l'activité professionnelle du recourant ait pu être envisagée en tant que médecin-adjoint plutôt que médecin-chef de service remettrait en cause le constat précédent selon lequel le HFR avait donné son accord de principe quant à une prolongation des rapports de services, sous une forme ou une autre.

#### **E. 6.5.2**

Le HFR ne peut pas non plus être suivi lorsqu'il soutient qu'au vu de l'indication figurant dans son courrier du 26 août 2021, selon laquelle une confirmation formelle ne serait adressée au recourant que "un an avant l'âge légal de [sa] retraite", ce dernier savait qu'aucun accord ne serait rendu avant cette date et, partant, que la prolongation était incertaine. En effet, cette affirmation fait entièrement fi des circonstances du cas d'espèce dont il a déjà été fait mention plus haut. D'une part, elle ne tient pas compte du délai imposé au recourant par l'entrée en vigueur de la réforme de la CPPEF – et admis par le HFR – pour se déterminer quant à la suite (ou non) de sa carrière professionnelle et, partant, de la nécessité qu'il obtienne une réponse écrite à sa demande avant le 31 décembre 2021. D'autre part, elle passe sous silence le fait que, l'accord ayant été conclu sous la réserve d'atteintes d'objectifs budgétaires qui devaient encore être fixés, la confirmation ne pouvait intervenir qu'une fois lesdits objectifs fixés, respectivement atteints, sans que cela ne remette toutefois en cause à ce stade l'existence même dudit accord. Si, comme elle le prétend, l'autorité intimée n'entendait formuler aucun accord de principe avant l'année précédant l'âge légal de la retraite du recourant, elle aurait manifestement été tenue, en vertu du principe de la confiance de le formuler clairement, en ces termes, pour que l'intéressé puisse, cas échéant, déterminer la date de fin de son activité professionnelle de façon éclairée, ce qui n'a toutefois pas été le cas.

#### **E. 6.6**

Au vu de ce qui précède, la Cour retient que, par écrit du 26 août 2021, le HFR, ayant agi par l'organe compétent, a expressément manifesté au recourant sa volonté (subjective) de prolonger le contrat de travail de l'intéressé en tant que médecin-chef jusqu'à 67 ans avec le salaire y afférent, sous réserve de l'atteinte d'objectifs à fixer ultérieurement, ainsi que demandé. Compte tenu de ce constat, il n'y a pas lieu de rechercher, en application du principe de la confiance, la volonté objective des contractants. Partant, à cette date, les conditions de l'art. 38 al. 2 RPers étaient remplies et c'est donc à tort que l'autorité intimée a retenu, dans la décision attaquée, qu'aucun accord ni sur le principe ni sur les éléments

essentiels de la prolongation du contrat de travail, au sens de cette disposition, n'avait été formulé. 7. La Cour relève cependant que l'effectivité dudit accord était subordonnée à l'atteinte "des objectifs qui seront fixés pour votre service dans le cadre des discussions budgétaires 2022 et 2023, comme cela sera le cas pour les autres médecins-chefs de service", objectifs qui n'ont toutefois jamais été fixés. Ainsi, la question se pose de savoir si, comme le soutient le HFR, la non-fixation desdits objectifs prive l'accord de tout effet juridique. 7.1. A cet égard, la Cour relève que certains effets d'une obligation juridique peuvent être conditionnés à la réalisation d'un événement futur dont la survenance est (objectivement) incertaine (cf. arrêt TF 9C\_713/2022 du 6 novembre 2023 consid. 6.2.1). Ainsi, la naissance de rapports de travail peut être subordonnée à des clauses portant sur la réalisation d'un événement incertain – comme, en l'espèce, l'atteinte d'objectifs budgétaires – qui sont assimilables à des conditions

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 suspensives (cf. art. 151 CO; cf. arrêt TF 2P.181/2002 du 4 février 2003 consid. 2.2). Cela ne vaut cependant que si l'exécution est incertaine, ce qui n'est pas le cas lorsque la réalisation de la condition suspensive ne constitue qu'une formalité (cf. arrêts TF 9C\_713/2022 du 6 novembre 2023 consid. 5.2; 2C\_705/2017 du 18 août 2018 consid. 2.2.2 et les références). 7.2. En l'espèce, jusqu'à l'atteinte des objectifs budgétaires 2022 et 2023, le recourant ne pouvait pas (encore) se prévaloir de l'accord du HFR pour exiger la mise en œuvre de la prolongation de son contrat de travail. Partant, la Cour estime qu'il s'agit d'une clause assimilable à une condition suspensive, au sens de la jurisprudence précitée. Dans le cas présent, la question de savoir si l'exécution de celle-ci était certaine ou incertaine peut souffrir de demeurer indéterminée. En effet, le HFR ne peut en tous les cas pas être suivi lorsqu'il soutient, dans ses ultimes remarques, que lesdits objectifs n'ayant jamais été fixés, l'accord serait privé de tout effet juridique. Sur ce point, il convient de rappeler que le principe de la protection de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 5 al. 3 et 9 Cst., et celui de la confiance en découlant, exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (cf. arrêt TF 1C\_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1, lequel se réfère not. à l'ATF 126 II 97 consid. 4b). En l'occurrence, la compétence et la responsabilité de fixer ces objectifs budgétaires incombaient à l'autorité intimée. Or, compte tenu du fait que des budgets pour l'année 2022, respectivement pour l'année 2023, ont indéniablement dû être établis pour l'ensemble des services qui composent le HFR avant d'être approuvés par son Conseil d'administration (cf. art. 12 al. 2 let. c LHFR), l'autorité intimée ne saurait invoquer l'absence de fixation ou de communication de tels objectifs concernant le service d'anesthésiologie pour se soustraire à ses engagements de base, respectivement reporter sur le recourant son propre manquement sur ce point. Cela serait contraire au principe de la confiance attendue de toute administration. Dans le même sens, l'autorité intimée ne peut pas reprocher au recourant d'être resté passif, en ne s'enquérant pas de la suite donnée à cette clause, assimilable à une condition suspensive. Il convient à cet égard de rappeler que, durant l'été 2022, le Directeur général aurait fait savoir au collaborateur que la poursuite de son activité en tant que médecin-chef ne faisait pas l'unanimité au sein des départements et il aurait été invité à réfléchir à une solution alternative. Dans la foulée, le recourant apprenait en janvier 2023 qu'une Commission de structure avait été mise sur pied en vue de formuler des recommandations sur sa succession. Le 9 mars 2023, une convention de prolongation de son contrat de travail en tant que médecin-adjoint lui était soumise, laquelle

s'inscrivait dans un climat tendu relatif à l'organisation future du service d'anesthésie suite à la prolongation du contrat d'un ancien médecin-chef de service à un autre titre qui ne s'était ensuite pas entendu avec son supérieur (cf. observations du HFR du 28 juin 2024, ch. 16, p. 12). Or, de l'avis de la Cour, une telle évolution des circonstances a pu conforter le recourant sur le fait que certaines modalités de la prolongation de son contrat de travail – à l'instar de la clause litigieuse – devaient encore être finalisées voire révisées, sans toutefois que les éléments essentiels de ladite prolongation ne soient remis pour autant en cause (notamment le principe même de la poursuite de l'activité de médecin et le montant du salaire; une éventuelle baisse salariale en cas d'occupation en tant que médecin-adjoint étant compensée par un rachat LPP de CHF 80'000.- effectué par le HFR). Au demeurant, dès la nomination de la Commission de structure, on ne saurait reprocher à l'intéressé, au fait de la procédure, d'avoir attendu de connaître le contenu du rapport de dite

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 commission pour réagir, ledit rapport étant susceptible de recommander certaines modalités quant à la poursuite des rapports de travail. 7.3. Il découle de ce qui précède que le HFR, après avoir valablement manifesté son accord à la prolongation du contrat de travail du recourant le 26 août 2021, ne pouvait ensuite retenir, sans heurter le principe de la bonne foi que ledit accord était privé de tout effet juridique au seul motif que l'une de ses clauses – assimilable à une condition suspensive – n'avait pas été définie, ce qui lui incombait de faire. 8. 8.1. Partant, le recours est admis et la décision attaquée doit être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant, tirés notamment d'une violation du principe de l'égalité de traitement et de la culpa in contrahendo. Au vu des circonstances, la Cour constate toutefois que les conclusions requises à titre principal tendant à la prolongation de son contrat de travail ou à sa réintégration à son poste ne peuvent être suivies. 8.2. A titre subsidiaire, le recourant conclut à ce que le HFR soit condamné à lui verser la somme de CHF 814'712.50. A cet égard, il sied de constater que la LPers, si elle prévoit des indemnités dans certains cas de figure, tels qu'une résiliation injustifiée ou une suppression de poste, ne contient toutefois aucune disposition susceptible d'être invoquée pour prétendre au versement d'indemnités découlant, comme en l'espèce, d'une violation par le HFR de ses obligations contractuelles. Dans ces situations, l'art. 41 LHFR prévoit, en substance, que la responsabilité du HFR pour le préjudice que ses employé-e-s causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions sont régies par la loi cantonale du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp; RSF 16.1). Ainsi, c'est sur la base de cette loi que le collaborateur doit faire valoir ses prétentions en réparation du dommage (cf. arrêts TC FR 601 2024 19 du 28 avril 2025 consid. 5.4, où le Tribunal cantonal admet que des prétentions découlant de rapports de travail soumis à la LPers pourraient se fonder sur la LPers et/ou sur la LResp; TC FR 601 2021 152 du 15 mai 2022 consid. 4.2 et 5, confirmé in arrêt TF 8C\_338/2022 du 25 janvier 2023 consid. 4.3). En l'espèce, le recourant n'a toutefois pas chiffré son dommage dans son courrier du 4 octobre 2023 et le HFR ne s'est pas prononcé sur cette question dans la décision attaquée. Or, il n'appartient pas au Tribunal cantonal d'arrêter, pour la première fois, le montant du préjudice subi ni le respect des autres conditions énoncées dans la LResp. Partant, le recourant est invité à faire valoir ses prétentions auprès de l'autorité compétente au sens de la LResp. 9. 9.1. Le HFR ayant agi comme employeur, l'on doit admettre que ses intérêts patrimoniaux sont en cause et que, par conséquent, il n'est exonéré ni du paiement des frais de procédure, ni de l'indemnité de partie (cf. art. 133 CPJA; arrêt TC FR 601 2023 127/128 du 11 novembre 2024 consid. 6.2). Vu l'issue du recours, il appartient dès lors au HFR, qui

succombe, de supporter les frais de procédure fixés à CHF 2'000.- (art. 131 CPJA), la valeur litigieuse dépassant le seuil autorisant la gratuité de la procédure (cf. 134a CPJA). Pour la même raison, il n'est pas alloué d'indemnité à son mandataire (art. 137 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 9.2. En revanche, ayant obtenu totalement gain de cause dans ses conclusions principales, il se justifie d'allouer au recourant une indemnité de partie pleine et entière, à charge de l'autorité intimée (cf. 137 CPJA; cf. arrêt TC FR 601 2022 41 du 5 décembre 2022 consid. 5). En application de l'art. 137 CPJA, il faut rappeler qu'une indemnité de partie doit être fixée dans les limites du tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Aux termes de l'art. 8 al. 1 Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. A son art. 9 al. 2, le Tarif JA prévoit un remboursement de CHF 0.40 par photocopie ainsi que des débours au prix coûtant (cf. art. 9 al. 1 Tarif JA). En l'espèce, la liste de frais produite par Me Eric Bersier le 9 octobre 2024 comptabilise 20 heures dix pour les opérations effectuées par le précité au tarif horaire de CHF 300.-, et 32 heures vingt au tarif de CHF 180.- pour celles établies par son stagiaire, soit un temps total de 52 heures et trente minutes. Or, compte tenu de la complexité relative de l'affaire, qui ne justifie en tous les cas pas de dépasser le montant maximum de CHF 10'000.-, le nombre d'heures requis est excessif. Tout bien considéré, une durée globale de 30 heures tient raisonnablement compte de la défense des intérêts du recourant, soit un montant d'honoraires de CHF 7'500.-. L'indemnité due au recourant se chiffre ainsi à CHF 8'107.50.- (CHF 7'500.- d'honoraires + CHF 607.50 de TVA à 8.1%), étant précisé qu'aucun débours n'a été demandé. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours est admis, dans la mesure de sa recevabilité, et la décision attaquée annulée. II. Les frais de procédure, par CHF 2'000.-, sont mis à la charge du HFR. III. Il est alloué au recourant, à titre d'indemnité de partie, un montant de CHF 8'107.50 (y compris CHF 607.50 de TVA) à verser en main de son mandataire, à la charge du HFR. IV. Notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, 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). Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 9 juillet 2025/smo La Présidente La Greffière-rapporteure

## **E. 10**

février 2020 (cf. art. 30 LPers et 24 et 25 RPers); ils ne résultent pas directement de l'art. 38 al. 2 RPers, qui précise uniquement certaines modalités (notamment procédurale et temporelle) que doit revêtir cette manifestation de volonté (sur ce point, cf. TANQUEREL, "Au-delà des apparences: le contrat de droit public est-il vraiment bilatéral", in BOILLET et al. (édit.), La contractualisation en droit public, 2021, pp. 19-43, p. 26 et références citées).

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