Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 156/2007 /fzc

Arrêt du 30 août 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Kurz.

Parties
X._____,
recourant, représenté par Me Marc-Antoine Aubert, avocat,

contre

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), Maulbeerstrasse 9, 3003 Berne,
Tribunal administratif fédéral, Cour I, case postale, 3000 Berne 14.

Objet
conflit de travail, demande d'indemnité pour harcèlement psychologique,

recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 3 mai 2007.

Faits :
A.
X._____, né en 1954, a été engagé par l'Office fédéral du sport Macolin (OFSPO) en 1993. Dès le 1er avril 2002, il exerçait à 60% la fonction de chef de la formation francophone des entraîneurs de Swiss Olympic Association. En 2002/2003, des dissensions apparurent avec sa supérieure Y._____, à la suite d'un désaccord sur le concept de formation des entraîneurs. Des tentatives de médiation n'aboutirent pas.

Le 10 février 2004, X._____ reçut un avertissement, faisant état de divers reproches (non-respect de procédures de travail, non-observation de délais de planification internes, absences non-excusées à Macolin et lors de séances, non-gestion du calendrier Outlook, changement du profil de poste sans concertation préalable, manque d'acceptation et de soutien à l'égard de sa supérieure). Les mesures suivantes ont été ordonnées: l'intéressé était subordonné directement au chef de l'Ecole fédérale de sport de Macolin (EFSM); les violations constatées ne devaient pas se répéter, faute de quoi une procédure disciplinaire ou de licenciement serait ouverte; l'intéressé dirigerait de façon autonome les modules du "CDE I 2003/04" jusqu'à leur conclusion; la direction du volet francophone de la formation des entraîneurs était confiée ad interim à Y._____; les autres tâches seraient attribuées directement par le chef de l'EFSM; les horaires de présence à Macolin étaient rappelés; un entretien mensuel était prévu, et un nouveau bilan devait être dressé fin août 2004. X._____ a contesté en vain cet avertissement auprès du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de la Commission
fédérale de recours en matière de personnel fédéral (CRP), qui ont successivement constaté l'absence de voie de recours dans ce domaine.
B.
Par décision du 24 novembre 2004, le chef de l'OFSPO constata que les tentatives de résolution du conflit n'avaient pas abouti, et que les relations avec Y._____ avaient atteint le point de non-retour. Il y avait lieu de séparer les domaines de travail; X._____ était, dès le 1er janvier 2005, chargé de cours dans le domaine

des études de sport, option "sport de compétition", et associé au développement de la future filière master, sans changement de taux d'occupation ni de salaire. Son supérieur direct serait le directeur des études de sport.
X._____ a recouru contre cette décision auprès du DDPS, en faisant valoir que la mesure de déplacement se situait dans le contexte d'actes de mobbing à son encontre, de la part de Y._____. Dans le cadre de cette procédure, X._____ adressa au DDPS, le 15 avril 2005, une demande tendant à la constatation d'actes de harcèlement psychologique dont il aurait été victime, à l'annulation de l'avertissement du 10 février 2004 et du transfert du 24 novembre 2004, à la réintégration dans ses fonctions antérieures et au versement par la Confédération d'une indemnité correspondant à six mois de salaire brut avec intérêts à 5% dès le 1er juillet 2003. Par décision du 16 juin 2005, le DDPS a séparé les procédures de recours et d'indemnisation, transmettant cette dernière à l'OFSPO, en tant qu'employeur. Par décision du 17 juin 2005, le DDPS a rejeté le recours, décision confirmée sur recours par la CRP.

Le 21 novembre 2005, l'OFSPO a résilié le contrat de travail de X._____, au motif que celui-ci avait exercé une autre activité lucrative alors qu'il s'était déclaré totalement incapable de travailler. Cette décision a été confirmée par le DDPS, le 20 décembre 2006.
C.
Le 23 décembre 2005, l'OFSPO a répondu à la requête du 15 avril 2005, et réfuté les allégations de mobbing: l'intéressé ne s'était pas adapté aux structures existantes, puis à ses nouvelles tâches, et avait constamment mis en doute les compétences et les capacités de direction de Y._____.

Le 20 septembre 2006, le DDPS a rejeté le recours formé par X._____. Il a écarté les griefs relatifs au droit d'être entendu et à l'impartialité de l'autorité intimée, et considéré sur le fond que le conflit opposant le recourant et sa supérieure, la perte de confiance réciproque et le climat de travail difficile n'étaient pas assimilables à du mobbing.
X._____ a saisi la CRP. Il se plaignait d'une instruction lacunaire: le DDPS avait refusé d'entendre le recourant ainsi que les témoins qu'il avait proposés, et avait admis sans vérification la thèse de l'autorité intimée. Sur le fond, le DDPS avait minimisé les actes commis à son détriment, alors que les agissements de Y._____ procédaient d'une volonté délibérée de l'isoler et de le rejeter.
La cause a été reprise par le Tribunal administratif fédéral (TAF) qui, par arrêt du 3 mai 2007, a rejeté le recours. Les conclusions du recourant pouvaient être fondées sur la LPers, mais cette loi ne prévoyait pas d'indemnisation; en outre, l'intérêt au recours n'était pas évident après la résiliation du contrat de travail. Si la démarche du recourant était fondée sur la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LResp), le dossier aurait dû être transmis à l'autorité prévue par cette loi. Le TAF était de toute façon compétent pour connaître du litige. Les divergences de vues entre le recourant et sa supérieure, chargée d'élaborer un concept uniforme pour la formation des entraîneurs francophones et germanophones, avaient entraîné une dégradation des relations de travail. La nomination d'un nouveau suppléant pour la conduite des séances, bien qu'effectuée durant les vacances du recourant, se comprenait objectivement, de même que le prétendu "torpillage" d'un projet pour un diplôme européen. La modification du programme des journées d'automne 2003 n'avait pas empêché la participation du recourant; celui-ci y avait renoncé. Les moyens de contrôle mis en place
s'appliquaient à tous les employés. Les diverses communications électroniques, une mention erronée concernant le recourant sur un rapport de séance et le défaut de transmission d'un message, ne constituaient pas des atteintes à la personnalité. La modification d'une date de séance ne permettait pas d'en déduire une volonté d'évincer le recourant. Le rapport d'évaluation 2003 n'avait pas été précédé d'un entretien, mais le recourant avait eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet. Il ne s'agissait pas d'un cas de mobbing, mais d'une animosité réciproque.
D.
X._____ forme un recours en matière de droit public contre ce dernier arrêt. Il en demande l'annulation et le renvoi à l'autorité de première instance, en principe le Département fédéral des finances, pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le TAF a renoncé à présenter des observations. Le DDPS conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
En vertu des art. 82 let. a, 83 let. g, 85 al. 1 let. b et 86 al. 1 let. a LTF, le recours en matière de droit public est ouvert contre les décisions du Tribunal administratif fédéral portant sur les rapports de travail de droit public, lorsque la valeur litigieuse dépasse 15'000 fr. La valeur litigieuse se détermine selon les critères de l'art. 51 LTF. Elle est atteinte en l'occurrence, dès lors que le recourant concluait notamment, dans sa demande du 15 avril 2005, à l'allocation d'une indemnité équivalant à six mois de salaire brut, pour un traitement annuel de 76'500 fr. Le recours est donc recevable.
2.
Le recourant relève que sa demande du 15 avril 2005, formée auprès du DDPS, était fondée sur la LPers. Selon un échange de vues informel, l'Office fédéral du personnel aurait estimé que le Département des finances (DFF) était compétent dans ce domaine. Dans sa décision du 16 juin 2005, le DDPS avait d'ailleurs transmis le dossier à l'OFSPO, en lui demandant de prendre contact avec le DFF, ce qui n'aurait pas été fait. La cause n'aurait donc pas été soumise à l'autorité de première instance compétente, et la procédure devant le TAF ne permettait pas de guérir ce vice.
2.1 La nullité absolue frappe les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou particulièrement reconnaissables; l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a statué peut être un motif de nullité (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa p. 99; 116 Ia 215 consid. 2c). La nullité peut être invoquée en tout temps et devant toute autorité, y compris à l'occasion d'un recours contre l'acte litigieux.
2.2 Le recourant ne prétend pas que la décision de première instance, et moins encore l'arrêt attaqué, seraient frappés de nullité absolue. L'incompétence alléguée par le recourant n'était en effet pas évidente au point d'impliquer une telle sanction: la demande d'indemnisation a été formée dans le cadre d'une procédure relative à la décision de changement de poste, sous la forme d'une réplique. Le recourant n'y expliquait pas sur quelle base il entendait être indemnisé, et il demandait simultanément une constatation d'illicéité, une annulation des décisions d'avertissement et de transfert et une réintégration dans ses fonctions. La demande d'indemnité a fait l'objet d'une décision formelle de disjonction de causes, du 16 juin 2005, et a été transmise à l'OFSPO, à charge pour ce dernier de prendre contact avec le DFF. Dans sa décision du 23 décembre 2005, l'OFSPO a estimé qu'il n'y a pas de cas de mobbing et qu'il n'y avait par conséquent pas lieu de transmettre la demande au DFF.
Les incertitudes quant à l'autorité compétente tiennent à l'ambiguïté de la démarche du recourant, qui déclarait dans un premier temps agir sur la base des art. 328 CO et 9 OPers (lettre du 23 mai 2005), ce qui justifiait une décision formelle de la part de l'OFSPO en tant qu'employeur. Il l'a répété clairement dans son recours auprès du département, puis de la CRP, ainsi que dans le présent recours. L'arrêt attaqué relève lui aussi les difficultés liées à la multiplicité des conclusions du recourant (constatation, annulation, réintégration et indemnisation) et à leur fondement juridique incertain. Le recourant lui-même se contente d'indiquer que la compétence du DDPS était "douteuse" et conclut, non sans équivoque, à ce que la cause soit renvoyée à l'autorité compétente, "en principe le DFF". Dans ces conditions, on ne saurait parler d'incompétence manifeste justifiant la nullité de la décision attaquée.
2.3 L'argument soulevé par le recourant ne saurait non plus constituer un motif d'annulabilité: la cause a été jugée sur recours par le DDPS, dont le pouvoir d'examen n'était pas moins étendu que celui du DFF; elle a ensuite abouti à une juridiction commune aux deux instances, soit le TAF. Or, un acte annulable peut être réparé par l'autorité de recours dont la cognition est, comme en l'espèce, aussi étendue que celle de l'auteur de l'acte (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984 p. 419). On ne saurait dès lors considérer que la procédure préconisée après-coup par le recourant aurait abouti à une solution différente, d'un point de vue matériel et procédural, de celle qui a été adoptée en l'occurrence. Le recourant prétend que des échanges de vues informels auraient eu lieu avec le DFF sur la question de la compétence; compte tenu de ce qui précède, on ne voit pas en quoi de tels échanges lui auraient porté préjudice. Le grief doit par conséquent être rejeté.
3.
Le recourant invoque son droit d'être entendu, en reprochant au TAF de s'être livré à une appréciation anticipée arbitraire des preuves.
3.1 Garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu permet au justiciable de participer à la procédure probatoire en exigeant l'administration des preuves déterminantes (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les arrêts cités). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi

possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211, 241 consid. 2 p. 242, 274 consid. 5b p. 285 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153 et les arrêts cités).
3.2 Les exemples cités par le recourant se rapportent à l'appréciation proprement dite des preuves: le TAF aurait omis de se livrer à une appréciation d'ensemble des preuves recueillies; il aurait mal interprété le déroulement de certains épisodes et méconnu des faits importants. Le recourant estime que ses offres de preuves testimoniales auraient été ignorées. Il n'indique toutefois pas clairement quels auraient été les témoins proposés, et sur quels points de fait, qui n'auraient pas été admis par les instances précédentes, pouvaient porter leur témoignage. Au demeurant, les prétentions du recourant n'ont pas été écartées parce que les faits invoqués ont été considérés comme non établis, mais parce qu'ils n'avaient pas la portée et la signification que le recourant leur prête. En tant qu'il est d'ordre formel, le grief doit être écarté.
4.
Sur le fond, le recourant persiste à se dire victime d'actes de mobbing de la part de sa supérieure. Il relève que de tels actes sont difficiles à prouver et peuvent être retenus sur la base d'un faisceau d'indices. En l'occurrence, il relate les nombreux faits reprochés à dame Y._____, qui dénoteraient selon lui une volonté d'exclusion ou de marginalisation (épisode des journées d'automne 2003), de dénigrement (rapport d'évaluation 2003) et de communications "non éthiques". Le TAF se serait grossièrement mépris dans l'appréciation de plusieurs de ces faits.
4.1 Le recourant relate l'épisode des journées d'automne 2003, à l'occasion duquel Y._____, après avoir approuvé le programme et les lettres d'invitation préparés par le recourant, les aurait modifiés à son insu. Le recourant n'aurait pas renoncé à participer à la manifestation, comme le retient le TAF, mais se serait incliné devant le fait accompli, non sans dénoncer cette manoeuvre. Le recourant revient aussi sur l'établissement du rapport d'évaluation pour 2003, sans sa participation; le fait qu'il ait pu ensuite s'exprimer n'enlèverait rien aux conséquences de ce rapport, notamment sur son salaire. Le recourant relève encore que son ex-employeur refuserait de lui verser quelque 31'000 fr. à titre de remboursement de frais qu'il aurait avancés, alors que les comptes y relatifs avaient été approuvés. Le recourant reproche enfin des communications "non éthiques", des présentations erronées de documents, des courriers tendancieux et désagréables, attestés par l'adjoint du recourant.
4.2 Selon la définition qu'en donne la jurisprudence (qui vaut pour les relations de travail fondées tant sur le droit privé que sur le droit public), le harcèlement psychologique, ou mobbing, se définit comme un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail. La victime est souvent placée dans une situation où chaque acte pris individuellement, auquel un témoin a pu assister, peut éventuellement être considéré comme supportable alors que l'ensemble des agissements constitue une déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle de la personne visée. Comme le relève le recourant, il n'y a pas harcèlement psychologique du seul fait qu'un conflit existe dans les relations professionnelles ou qu'il règne une mauvaise ambiance de travail, ni du fait qu'un membre du personnel serait invité - même de façon pressante, au besoin sous la menace de sanctions disciplinaires ou de licenciement - à se conformer à ses obligations résultant du rapport de travail, ou encore du fait qu'un supérieur hiérarchique n'aurait pas
satisfait pleinement et toujours aux devoirs qui lui incombent à l'égard de ses collaborateurs (arrêts non publiés 2A.770/2006 du 26 avril 2007 et 4A.128/2007 du 9 juillet 2007).
4.3 Le recourant ne conteste pas que les dissensions avec sa supérieure ont pour origine une divergence de vue concernant le concept de formation des entraîneurs. Y._____ a ainsi imposé un concept uniforme, modifiant la pratique suivie par le recourant dans le domaine de la formation des entraîneurs francophones. La suite du conflit s'explique également par le fait que le recourant n'a pas supporté de devoir se plier aux conceptions de sa supérieure. Celle-ci a sans doute commis quelques maladresses qui, sans être excusables, s'expliquent davantage par le climat de travail tendu que par une volonté délibérée de nuire au recourant. L'essentiel des nombreux agissements reprochés par le recourant paraît avoir sa cause dans un manque de confiance récipro-

que et un défaut de communication qui ont conduit la supérieure hiérarchique à imposer ses vues de manière unilatérale (en particulier lors de l'évaluation pour l'année 2003), et au recourant à adopter ouvertement une attitude d'opposition. Comme cela est rappelé ci-dessus, le fait de ne pouvoir gérer de manière optimale un tel conflit n'équivaut pas à du mobbing. Le recourant insiste sur le solde que son employeur resterait lui devoir, mais on ne discerne pas en quoi cela pourrait
être rattaché aux agissements qu'il reproche à sa supérieure.
5.
Le recours doit par conséquent être rejeté, dans toutes ses conclusions. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Le litige portant sur un montant supérieur à 30'000 fr. (art. 65 al. 4 let. c LTF et art. 2 du Tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral, RS 173.110.210.1), l'émolument judiciaire est fixé conformément à l'art. 65 al. 3 let. b LTF et à l'art. 1 du tarif. Il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 2000 fr., sont mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et au Tribunal administratif fédéral, Cour I.
Lausanne, le 30 août 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: