Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour I
A-1780/2006
{T 0/2}

Arrêt du 3 mai 2007

Composition : MM. et Mme les Juges André Moser, Florence Aubry Girardin et Jürg Kölliker.
Greffier: M. Loris Pellegrini.

M._____,
recourant,
représenté par Me Marc-Antoine Aubert, avocat, Etude Aubert Izzo Venturelli & associés, rue Saint-Pierre 3, CP 5044, 1002 Lausanne,

contre

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Maulbeerstrasse 9, 3003 Berne,
autorité intimée,

concernant
des allégations d'atteintes à la personnalité, singulièrement de mobbing (décision du 20 septembre 2006).

Faits :

A. M._____ a été engagé par l'Office fédéral du sport (OFSPO) en 1993. Depuis le 1er avril 2002, il a travaillé en qualité de chef de la formation francophone des entraîneurs Swiss Olympic Association à raison de 60% d'un temps complet. Il était subordonné à G.M._____, responsable de la coordination des formations francophone et germanophone des entraîneurs.

Au cours de l'année 2003, des dissensions survinrent entre l'intéressé et sa supérieure concernant la manière de mener à bien la formation des entraîneurs. Malgré plusieurs entretiens en vue d'apaiser les discordes, la situation ne s'améliora pas.

B. Le 10 février 2004, M._____ reçut un avertissement en raison de divers faits liés à l'exercice de son activité professionnelle. A compter de cette date, il fut directement subordonné au chef de l'Ecole fédérale de sport de Macolin (EFSM). Il était aussi prévu qu'il dirigerait de manière autonome les modules du CDE I 2003 /2004 jusqu'à leur conclusion. La direction du volet francophone de la formation des entraîneurs serait provisoirement confiée à sa supérieure. Quant à ses autres tâches, elles lui seraient directement attribuées par le chef de l'EFSM.

Saisi d'un recours déposé par M._____ contre l'avertissement du 10 février 2004, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) le déclara irrecevable au motif que l'avertissement prononcé ne constituait pas une décision attaquable (décision du 7 mai 2004). Cette appréciation était partagée par la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (CRP), laquelle, par décision du 30 septembre 2004, rejeta le recours formé par l'intéressé contre la décision du DDPS.

C. Le conflit opposant l'intéressé à G. M._____ – ces derniers étant contraints de continuer à collaborer en raison de leur domaine d'activité respectif -, ne s'étant pas apaisé, l'OFSPO assigna M._____ à une nouvelle fonction à compter du 1er janvier 2005 (décision du 24 novembre 2004). Il serait désormais chargé de cours dans le domaine des études du sport.

Le 24 décembre 2004, ce dernier interjeta recours contre cette décision auprès du DDPS. A la demande de l'OFSPO, le département précité retira l'effet suspensif au recours par décision 2 mars 2005.

Le 15 avril 2005, M._____ déposa, dans le cadre de la procédure en cours, une demande tendant notamment à la constatation d'actes illicites, singulièrement de harcèlement psychologique à son encontre et au paiement d'une indemnité correspondant à six mois de son salaire brut, augmentée de 5% d'intérêts à compter du 1er juillet 2003.

Par décision du 16 juin 2005, le DDPS sépara la procédure de recours contre la décision du 24 novembre 2004 de celle relative à la demande du 15 avril 2005.

Le 17 juin 2005, le département précité rejeta le recours formé par l'intéressé contre la décision du 24 novembre 2004. Il transféra la demande du 15 avril 2005 à l'OFSPO.

D. Saisie d'un recours contre la décision du Département du 17 juin 2005, la CRP le rejeta (décision du 19 décembre 2005). Elle a considéré en substance que le déplacement de M._____ était justifié, l'intéressé devant s'adapter à sa supérieure et non l'inverse. En outre, les actes de mobbing allégués n'étaient pas suffisamment manifestes pour qu'il en soit tenu compte dans le cadre de cette procédure.

E. Par décision du 21 novembre 2005, l'OFSPO résilia le contrat de travail de l'intéressé pour le 31 mai 2006 au motif qu'il avait exercé une autre activité lucrative alors qu'il s'était déclaré totalement incapable de travailler. Le recours de ce dernier contre cette décision fut rejeté par le DDPS le 10 novembre 2006.

F. Le 23 décembre 2005, l'OFSPO rendit une décision par laquelle il dénia les allégations de mobbing de l'intéressé. Ce dernier interjeta recours contre cette décision auprès du DDPS (mémoire du 31 janvier 2006) qui le débouta (décision du 20 septembre 2006), considérant pour l'essentiel que les faits invoqués ne constituaient pas des actes de mobbing. Il s'agissait bien plutôt d'un conflit entre l'intéressé et sa supérieure résultant d'une divergence d'opinion au sujet du concept relatif à la formation des entraîneurs.

G. Par mémoire du 23 octobre 2006, M._____ déféra cette dernière décision à la CRP, concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause au DDPS, subsidiairement au Département fédéral des finances (DFF) pour instruction de la demande du 15 avril 2005 et nouvelle décision dans le sens des considérants.

A la suite de la dissolution de la Commission précitée le 31 décembre 2006, le dossier a été transmis, le 1er janvier suivant, au Tribunal administratif fédéral (TAF).

Dans sa réponse du 12 janvier 2007, le DDPS conclut au rejet du recours. Il a aussi produit, en cours de procédure, divers documents sur lesquels le recourant s'est déterminé dans une lettre du 24 avril 2007.

H. Une audience publique s'est tenue le 26 avril 2007 au cours de laquelle les parties ont déposé divers documents et se sont exprimées une dernière fois sur l'objet du litige. En particulier, le recourant a eu la possibilité de se déterminer sur la réponse du DDPS du 12 janvier 2007.

I. Les autres faits seront repris dans la partie en droit dans la mesure où ils sont pertinents pour la solution du litige.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. La loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32) est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Aux termes de l'art. 53 al. 2 LTAF, les recours qui sont pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements à l'entrée en vigueur de la loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où celui-ci est compétent. Ils sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure.

   Selon l'art. 33 let. d LTAF, le recours est recevable notamment contre les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées.

   La décision entreprise du 20 septembre 2006 rendue par le DDPS, niant l'existence d'un harcèlement psychologique (mobbing) à l'encontre du recourant, satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021). Par ailleurs, elle n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Dans ces conditions, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige (cf. également consid. 3.3 in fine).

2. A teneur de l’art. 49 PA, le TAF examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir de cognition. Le recourant peut invoquer non seulement le grief de violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que celui de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, mais aussi le moyen de l'inopportunité. Il en découle que le TAF n'a pas seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte les règles de droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits (cf. André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.59 ss). Par ailleurs, le Tribunal constate les faits d'office et n'est en aucun cas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Il peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties.

3.

3.1 Dans son écriture du 15 avril 2005, le recourant a pris quatre conclusions. D'abord, il a conclu à ce qu'il soit constaté que des actes illicites, singulièrement de harcèlement psychologique, ont été commis à son encontre dans le cadre de son emploi au service de la Confédération (I). Il a aussi requis l'annulation de l'avertissement du 10 février 2004 et de la décision de déplacement du 24 novembre 2004 (II) ainsi que la réintégration dans ses anciennes fonctions de chef de la formation

francophone des entraîneurs Swiss Olympic Association (III). Enfin, il a demandé le paiement d'une indemnité correspondant au minimum à six mois de salaire avec intérêt à 5% l'an dès le 1er juillet 2003 (IV).

3.2 Les décisions de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral des 30 septembre 2004 et 19 décembre 2005 portant respectivement sur l'avertissement (cf. décision de l'OFSPO du 10 février 2004 et du DDPS du 7 mai 2004) ainsi que sur la mesure de déplacement (décision de l'OFSPO du 24 novembre 2004 et du DDPS du 17 juin 2005), sont entrées en force de chose jugée. Il en va de même de celle du DDPS du 10 novembre 2006 concernant la résiliation du contrat de travail de l'intéressé. Le Tribunal administratif fédéral ne saurait dès lors réexaminer ces questions.

3.3 On a vu que le recourant requiert aussi bien la constatation d'un acte illicite commis à son encontre (conclusion I) que le paiement d'une indemnité (conclusion IV). Il soutient que sa demande est fondée sur les dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (Lpers; RS 172.220.1) et sur l'article 328 du code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220). On peut concevoir ici deux points de vue.

Soit la conclusion portant sur la constatation d'un acte illicite doit être traitée isolément. On peut ainsi admettre qu'elle s'inscrit dans un litige lié aux rapports de travail au sens de l'art. 34 Lpers et la législation en matière de personnel fédéral s'applique. Il ne sera en revanche pas statué sur la demande d'indemnité, la Lpers ne contenant aucune disposition réglant expressément la responsabilité de l'employeur en cas de dommage causé à un agent. Dans cette hypothèse, on doute cependant que le recourant ait encore un intérêt pratique et actuel à ce qu'il soit statué sur ce point, dès lors que son employeur a résilié son contrat de travail – les motifs étant au demeurant sans lien avec l'objet de la présente procédure – pour le 31 mai 2006 et que le bien-fondé de cette mesure a été confirmé par décision du DDPS du 10 novembre 2006, entrée en force de chose jugée, faute de recours. On peut d'ailleurs aussi se demander si un tel intérêt existait encore après l'entrée en force de chose jugée de la décision portant sur la mesure de déplacement.

Soit les conclusions I et IV de l'écriture du 15 avril 2005 forment un tout et elles doivent alors être interprétées comme une demande en réparation en application de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires du 14 mars 1958 (loi sur la responsabilité, RS 170.32). Dans cette dernière éventualité, on peut toutefois se demander s'il n'eût pas appartenu aux instances précédentes de transmettre le dossier à l'autorité compétente au sens de la loi sur la responsabilité; le DDPS a du reste évoqué cette possibilité (cf. décision du DDPS du 17 juin 2005, p. 4, ch. 11).

La problématique exposée ci-dessus peut toutefois demeurer indécise. En effet, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du

litige aussi bien s'il ressortit à la législation relative au personnel fédéral qu'à celle sur la responsabilité de la Confédération. Au demeurant, il s'agit dans les deux cas de savoir si une atteinte illicite à la personnalité a été commise à l'encontre du recourant, laquelle, on le verra, n'est pas avérée dans le cas particulier.

4. Les articles 4 al. 2 let. g Lpers et 328 CO garantissent le droit du travailleur à la protection de la personnalité, soit notamment la vie, la santé mais aussi la dignité, la considération dont jouit le travailleur dans l'entreprise, son honneur (cf. GABRIEL AUBERT, Commentaire Romand, code des obligations I, ad art. 328 CO, n° 4, p. 1728). Dans ces derniers cas, l'atteinte à la personnalité est caractérisée par des propos ou des actes injurieux ou vexatoires à l'encontre de l'employé. Une forme aiguë d'atteinte à la personnalité est constituée par le harcèlement psychologique, appelé aussi mobbing. Il 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 (arrêt du Tribunal fédéral, 2C.2/2002 du 4 avril 2003, consid. 2.3). Il n'y a toutefois pas harcèlement psychologique du seul fait qu'un conflit existe dans les relations professionnelles, qu'il règne une mauvaise ambiance de travail, qu'un membre du personnel serait invité – même de façon pressante, répétée, au besoin sous la menace de sanctions disciplinaires ou d'une procédure 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 du personnel. Il résulte des particularités du mobbing que ce dernier est généralement difficile à prouver, si bien qu'il faut savoir admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents, mais aussi garder à l'esprit qu'il peut n'être qu'imaginaire, sinon même être allégué abusivement pour tenter de se protéger contre des remarques et mesures pourtant justifiées (arrêt du Tribunal fédéral 4C.276/2004 du 12 octobre 2004, consid. 4.1, JAAC 70.1 consid. 4.4.1)).

5. Le recourant soutient que divers agissements de sa supérieure ont porté atteinte à sa personnalité.

   Ainsi, cette dernière aurait modifié la structure du service à l'insu du recourant en nommant, pour le remplacer, un nouveau suppléant, alors qu'il était en vacances. Elle aurait aussi torpillé un projet international pour un diplôme européen dans le cadre des activités francophones dans le but de lui faire du tort et serait intervenue dans des dossiers de candidatures francophones. Elle aurait également modifié le programme relatif à la journée d'automne, empêchant ainsi le recourant d'y participer.

   Il ajoute que sa supérieure a mis en place des moyens supplémentaires de contrôle du temps de travail à caractère chicanier (enregistrement des horaires sur un programme Outlook; relevé mensuel des heures et des

activités sur document ad hoc; plan de travail établi au début de l'année, sur lequel l'employé doit remplir à la main les cases correspondant à chaque jour de travail; tableau affiché au secrétariat sur lequel les employés doivent indiquer au moyen de pastilles de couleur leurs jours d'absence, de présence, de vacances, etc, pour les mois à venir; tableau comprenant 52 semaines de travail à préparer sur informatique et à remettre après impression) et qu'elle l'aurait en outre inondé de communications administratives inutiles. Elle lui aurait par ailleurs envoyé des courriers désagréables et tendancieux. Certains documents auraient même été présentés de manière erronée. Il se plaint également du fait que les dates des séances auraient été modifiées de manière précipitée et que certains courriers ne lui auraient pas été remis. Enfin, il lui reproche d'avoir rédigé le rapport d'évaluation 2003 sans discussion préalable avec lui contrairement à ce qui était prévu.

6. En l'occurrence, il est constant que G. M._____, supérieure directe de l'intéressé, était chargée d'élaborer un concept uniforme pour l'ensemble de la formation des entraîneurs, francophones et germanophones. Celui-ci s'écartait de la pratique développée auparavant par le recourant pour la seule formation des entraîneurs francophones. Ce dernier était opposé à ce nouveau concept. Il l'avait d'ailleurs clairement manifesté notamment par lettre du 27 mars 2003 adressée à sa supérieure ainsi qu'à des collègues (cf. D. DDPS, p. 7). Ces divergences ont ainsi entraîné une dégradation des relations de travail et rendu difficile la collaboration entre les prénommés.

7.

7.1 Du moment que ceux-ci ne partageaient pas les mêmes idées sur la manière de mener à bien la formation des entraîneurs et que leurs relations étaient tendues, la nomination d'un nouveau suppléant pour la conduite des séances – tâche auparavant dévolue au recourant - par G. M._____ apparaît, sur le plan professionnel, objectivement compréhensible. Même si une telle mesure a été prise alors que le recourant était en vacances et qu'elle a dès lors pu être ressentie – celui-ci ayant été mis devant le fait accompli - comme une attaque personnelle visant à lui nuire, rien ne permet, sur le plan objectif, de soutenir un tel point de vue.

7.2 Il en va par ailleurs de même du prétendu torpillage du projet international pour un diplôme européen dans le cadre des activités francophones auquel aurait procédé la supérieure et de l'intervention de cette dernière dans des dossiers de candidatures francophones. On l'a vu, G. M._____ était tenue de veiller à l'harmonisation de l'ensemble de la formation des entraîneurs. Il lui appartenait dès lors d'édicter des directives et de prendre des décisions aussi bien dans le volet francophone que germanophone. Dans ces conditions, on ne voit pas que cette dernière aurait mis à mal le projet précité uniquement dans le but de nuire au recourant, risquant ainsi de mettre en cause ses propres compétences professionnelles. Ses fonctions dirigeantes l'habilitaient en outre à intervenir dans les dossiers

de l'intéressé, dès lors qu'elle en assumait la responsabilité. D'autant d'ailleurs que celui-ci était en total désaccord avec le concept élaboré par sa supérieure.

7.3 Quant à la modification du programme relatif aux journées d'automne, on ne saurait retenir qu'elle a empêché le recourant de participer à cette manifestation. Il ressort bien plutôt d'un courrier électronique de ce dernier du 29 octobre 2003 qu'il aurait renoncé à y participer. Il écrivait en effet: "Je me prive de participer à l'ouverture des JA en espérant ainsi contribuer à ramener la paix et un climat plus serein dans la formation des entraîneurs à l'avenir".

7.4 S'agissant des divers moyens de contrôle du temps de travail mis en oeuvre par G. M._____, ils étaient applicables à tous les collaborateurs, si bien que cette mesure ne saurait être considérée comme un acte hostile dirigé contre le seul recourant. Certes, le contrôle du temps de travail n'est généralement pas accueilli favorablement par les employés qui y sont soumis. Il n'en demeure pas moins qu'il incombe à l'employeur de décider s'il souhaite ou non instaurer de telles mesures, dont on ne voit d'ailleurs pas en quoi, en l'occurrence, elles pourraient porter atteinte à la personnalité du recourant. Il en va d'ailleurs de même des communications administratives qualifiées par ce dernier d'inutiles, sans pour autant en indiquer la teneur.

7.5 Certes, le dossier contient divers courriers électroniques échangés par le recourant et sa supérieure, dont le ton traduit une certaine animosité réciproque s'inscrivant dans un climat de tension. Toutefois, on n'y lit aucun propos injurieux ou vexatoire susceptible de porter atteinte à la personnalité de cet employé.

En ce qui concerne les courriers qui auraient été présentés de manière erronée, le recourant ne cite en définitive qu'un rapport du 24 octobre 2003 relatif à une séance tenue le 20 octobre précédent (cf. D. DDPS, p. 12). Il se plaint du fait que ce document contient l'inscription "abgemeldet", alors qu'à son avis, il aurait fallu y inscrire le terme "entschuldigt". Malgré les nuances existant entre ces deux termes, on ne peut y voir une quelconque atteinte à la personnalité.

Si le recourant allègue que certains courriers de sa supérieure ne lui seraient pas parvenus, ici aussi, il n'en mentionne qu'un seul, à savoir un courrier électronique du 22 mars 2004. Il est vrai que l'intéressé ne figure pas parmi les destinataires de ce courrier. Il n'en reste pas moins qu'une collaboratrice de G. M._____ lui a ensuite transmis ce document. On ne saurait donc en déduire la preuve d'une volonté délibérée de l'exclure.

7.6 Quant aux modifications des dates des séances, on ne saurait retenir, comme le soutient l'intéressé, qu'elles ont eu pour effet de l'empêcher d'y participer. Ce dernier n'a produit encore une fois qu'un seul document (échange de courriers électroniques, cf. D. DDPS. p. 14) duquel il ressort

qu'une séance fixée initialement au 17 novembre 2003 a été déplacée au 24 novembre suivant, soit une semaine plus tard. Cette modification était justifiée par le grand nombre d'absences pour la première date prévue. Par ailleurs, au vu du nombre de participants à ces séances ainsi que de la difficulté de trouver un jour convenant au plus grand nombre, on ne voit pas que G. M._____ ait systématiquement modifié les dates dans le seul but d'empêcher le recourant d'y participer.

7.7 S'agissant du rapport d'évaluation 2003, il est vrai qu'aucun entretien n'a eu lieu préalablement avec le recourant. Il n'en demeure pas moins qu'avant d'être transmis à qui de droit, ce document a été remis au recourant afin qu'il puisse s'exprimer sur l'appréciation de ses prestations par sa supérieure.

8. Il découle de ce qui précède que les faits allégués par le recourant ne constituent pas, objectivement, des actes attentatoires à sa personnalité. On ne saurait pas non plus retenir que sa supérieure se serait acharnée sur lui, en vue de le marginaliser et de l'exclure de son lieu de travail, par des propos ou des agissements hostiles et répétés.

Il résulte plutôt de l'ensemble des pièces du dossier et de l'audience tenue le 26 avril 2007 qu'aussi bien le recourant que sa supérieure (cf. lettre de H._____ du 24 avril 2007) se sentaient réciproquement victime du comportement de l'autre. Chacun souhaitait imposer son point de vue sur la manière de mener à bien la formation des entraîneurs et peinait à faire les efforts et concessions nécessaires à l'apaisement du conflit. L'OFSPO, par l'intermédiaire de W. M._____ a d'ailleurs pris des mesures en vue de concilier les prénommés, mais en vain (cf. not. courriel de M._____ du 13 janvier 2004 à l'attention de W. M._____, par lequel il le remercie pour son intervention en vue d'une conciliation [D. DDPS, p. 21]).

L'analyse des documents du dossier et l'audition des parties ont permis à la Cour de céans d'acquérir la conviction que le comportement reproché par le recourant à sa hiérarchie ne se traduit pas, objectivement, par des actes constitutifs d'atteintes à la personnalité. Dans ces conditions, l'audition de témoins n'est pas susceptible d'apporter des éléments de nature à apprécier le litige différemment, si bien qu'il peut y être renoncé sur la base d'une appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). Pour la même raison, les moyens de procédure soulevés par le recourant aux pages 7 et suivantes de son recours peuvent être écartés dans la mesure où ils ne sont pas devenus sans objet avec la tenue de l'audience publique du 26 avril 2007.

9. Cela étant, le recours doit être rejeté. Conformément à l'art. 34 al. 2 LPers, disposition qui peut être appliquée en faveur du recourant en l'occurrence, la procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est gratuite. Vu le sort de ses conclusions, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué :
   - au recourant (**acte judiciaire**)
   - à l'autorité intimée (**acte judiciaire**)

Le président du collège	Le greffier
André Moser	Loris Pellegrini

Voies de droit

Dans la mesure où les conditions des articles 82 et suivants de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.10) sont remplies, le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral à Lausanne dans un délai de 30 jours dès sa notification. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral, soit à l'attention de ce dernier, à la Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (cf. art. 42,48, 54 et 100 LTF).

Date d'expédition :