

BGer 1C 595/2023 vom 26. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_595_2023

FR: TF 1C 595/2023 du 26 mars 2024

IT: TF 1C 595/2023 del 26 marzo 2024

Regeste

personnel de la Confédération; résiliation ordinaire des rapports de travail | Fonction publique

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF) en matière de rapports de travail de droit public. Comme le litige porte notamment sur l'allocation d'indemnités d'un montant supérieur à 15'000 fr., il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr., ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 1 let. a et 2 LTF ; 85 al. 1 let. b LTF). Sous réserve, ponctuellement, de l'obligation de motiver (cf. consid. 3 et 4), les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il convient en principe d'entrer en matière.

E. 2

A teneur de l' art. 99 LTF , aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Cette exception, dont il appartient au recourant de démontrer que les conditions sont remplies (ATF 143 V 19 consid. 1.1), vise les faits qui sont rendus pertinents pour la première fois par la décision attaquée, par exemple concernant le déroulement de la procédure devant l'instance précédente afin d'en contester la régularité, ou encore des faits postérieurs à l'arrêt attaqué permettant d'établir la recevabilité du recours (ATF 136 III 123 consid. 4.4.3).

E. 2.1

Le recourant ne démontre pas en quoi les différentes pièces produites à l'appui de son recours (certificat médicaux et documents en lien avec l'Assurance militaire) résulteraient de l'arrêt attaqué et seraient admissibles devant le Tribunal fédéral à l'aune de l' art. 99 LTF . Il n'en sera par conséquent pas tenu compte.

E. 2.2

A titre de mesures d'instruction, le recourant requiert les auditions de son ancien supérieur et du secrétaire général adjoint du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Il demande aussi la production de plusieurs documents: le dossier concernant sa plainte de service, une version intégrale et non caviardée de la note de service du 13 novembre 2020, le dossier auprès de l'Office AI, le dossier du Ministère public du Bas-Valais relatif à une plainte pénale déposée contre un ancien membre de l'ASPdG. Ces moyens de preuves ont été refusés par le Tribunal administratif fédéral, au

motif qu'ils n'avaient aucune incidence sur l'issue du litige. Le recourant ne fait valoir aucun grief en lien avec ce raisonnement, pas plus qu'il n'avance la moindre justification quant à l'admissibilité de ces moyens de preuve devant le Tribunal fédéral à l'aune de l' art. 99 LTF , ce qu'il lui incombait pourtant de faire. Des mesures probatoires devant le Tribunal fédéral (art. 55 LTF) ne sont en effet qu'exceptionnellement ordonnées dans une procédure de recours, dès lors que le Tribunal fédéral statue et conduit en principe son raisonnement sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. ATF 136 II 101 consid. 2). Il n'y a par conséquent pas lieu d'y donner suite (cf. art. 37 PCF , applicable par renvoi de l' art. 55 al. 1 LTF).

E. 3

Le recourant consacre une première partie de son recours à un exposé des faits, sans prendre la peine de signaler en quoi ceux-ci se distingueraient de ceux retenus dans l'arrêt attaqué. Il ne prétend pas non plus que les faits établis par l'instance précédente auraient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , ni que la correction de ce vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF). Ce faisant, le recourant ne se conforme pas à son obligation de motiver les recours (art. 42 al. 2 1 ère phr. LTF) et ses développements en lien avec les faits sont irrecevables. Conformément à l' art. 105 al. 1 LTF , le Tribunal fédéral statuera donc uniquement sur la base des faits établis par l'autorité précédente.

E. 4

Sous couvert de formalisme excessif et de violation crasse du principe de la bonne foi, le recourant reproche à l'instance précédente d'avoir opéré une distinction entre l'"autorité" qui a "formellement" pris la décision de mettre fin à son contrat, à savoir le Commandement de l'instruction, et son "employeur" qui serait "en réalité" le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). A le suivre, la note de service du 13 novembre 2020 - faisant état d'événements et de dissensions au sein de l'ASPdG - établie par son supérieur dans sa fonction de milice devrait se trouver dans son dossier personnel et il devrait y avoir accès sous une forme non caviardée. Là encore, se livrant à des conjectures, le recourant s'écarte des faits constatés dans l'arrêt attaqué. Les juges précédents ont en effet constaté les éléments suivants: la note litigieuse établie par le DDPS n'avait pas l'intimé comme destinataire; l'intimé n'avait jamais eu connaissance d'une version complète et non caviardée de cette note; l'intimé ne s'était pas référé à cette note dans la décision attaquée; le dossier de l'intimé ne comprenait pas cette note. L'instance précédente en a déduit que ce document n'apporterait aucun élément nouveau pour trancher la question dont elle était saisie, à savoir la résiliation des rapports de travail: le moyen de preuve proposé n'était pas apte à trancher les questions juridiques pertinentes pour l'issue du litige de droit du personnel. De la sorte, les juges précédents ont procédé à une appréciation anticipée de la portée d'un moyen de preuve et ont considéré que cet élément n'était pas apte à modifier l'appréciation juridique relative à la résiliation des rapports de travail. Le recourant ne critique pas cette argumentation. Il ne démontre pas plus en quoi elle serait arbitraire. Ses développements sur le sujet sont dès lors également irrecevables pour défaut de motivation.

E. 5

Le recourant soutient que son congé lui a été notifié en temps inopportun au sens des art. 31a al. 1 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS

172.220.111.3).

E. 5.1

A teneur de l' art. 31a al. 1 OPers , en cas d'incapacité de travailler pour cause de maladie ou d'accident, l'employeur peut, une fois la période d'essai écoulée, résilier les rapports de travail de manière ordinaire au plus tôt pour la fin d'une période d'incapacité de travail d'au moins deux ans. Cette disposition reprend les principes dégagés à l' art. 336c CO en cas de résiliation en temps inopportun du contrat de travail. Cette dernière disposition a été introduite non pas du fait que l'état du travailleur au moment de la réception de la résiliation l'empêcherait de chercher un autre emploi, mais parce qu'un engagement par un nouvel employeur à la fin du délai de congé ordinaire paraît hautement invraisemblable en raison de l'incertitude quant à la durée et au degré de l'incapacité de travail (Message du Conseil fédéral du 9 mai 1984, in FF 1984 II 628). Cette disposition est inapplicable en cas de maladie dans la seule hypothèse où l'atteinte à la santé s'avère tellement insignifiante qu'elle ne peut en rien empêcher d'occuper un nouveau poste de travail (ATF 128 III 212 consid. 2c; en dernier lieu arrêt 4A_587/2020 du 28 mai 2021 consid. 3.1.1), ce que la jurisprudence retient lorsque l'incapacité de travail est limitée au poste de travail (arrêt 4A_391/2016 du 8 novembre 2016 consid. 5; STÉPHANIE PERRENOUD, in Commentaire romand CO, 3 e éd. 2021, ad art. 336c CO N 36; PORTMANN/RUDOLPH, in Basler Kommentar OR, 7e éd. 2020, ad art. 336c CO N 6). Cette jurisprudence est appliquée à la fonction publique sous la notion de "arbeitsplatzbezogene Arbeitsunfähigkeit" (arrêt 8C_451/2013 du 20 novembre 2013 consid. 6.3). A teneur de l' art. 4 al. 2 let . g de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), l'employeur emploie son personnel de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social; il met en oeuvre les mesures notamment propres à assurer la protection de la personnalité et de la santé ainsi que de la sécurité au travail de son personnel. Le harcèlement psychologique constitue par exemple une violation du devoir d'assistance de l'employeur, qui implique de protéger la personnalité du travailleur, selon l' art. 328 CO , disposition qui vaut également dans les relations de travail fondées sur le droit public (arrêt 8C_732/2016 du 26 septembre 2017 consid. 6.2).

E. 5.2

En l'espèce, l'instance inférieure a renoncé à trancher la question de savoir si le recourant était déjà empêché de travailler en raison d'une maladie au moment où l'intimé lui a communiqué les manquements reprochés et son intention de résilier les rapports de travail. Elle a en effet retenu que l'incapacité de travail en question était intimement liée au poste de travail de l'intéressé auprès de l'intimé. Pour arriver à cette conclusion, elle s'est fondée sur les rapports médicaux versés au dossier qui font état de trouble anxieux et dépressif "déclenché par des situations problématiques sur son lieu de travail", de risque élevé de rechute dépressive "si le recourant se confrontait à nouveau à son ancien poste de travail" et d'état de santé "influencé par des facteurs non médicaux, à savoir des difficultés sur son lieu de travail"; elle a aussi relevé que l'intéressé lui-même admettait souffrir d'un état dépressif en raison de sa situation auprès de son employeur. A juste titre, le recourant ne conteste pas la réalité de ces éléments. Il ne critique pas non plus les développements juridiques de l'instance précédente relatifs à la notion de maladie limitée à la place de travail. Dans un style appellatoire, il se limite à dénoncer une "obstination de son employeur, en dépit des obligations qui lui incombent de veiller au bien-être de ses employés, à n'avoir jamais proposé au lt col A. _____, au sein du DDPS, une autre fonction en lien avec ses

compétences et avec sa passion pour l'armée". Il évoque ainsi l'obligation de l'employeur de préserver la santé de son employé. A bon droit, l'instance précédente a rappelé que l'employeur qui n'empêche pas le mobbing sur son employé viole son obligation de protection découlant de l' art. 4 al. 1 let . g LPers; les juges précédents sont cependant parvenus à la conclusion que les exemples donnés par le recourant pour motiver ses allégations selon lesquelles il aurait été isolé et marginalisé sur son lieu de travail n'étaient manifestement pas suffisantes; ces exemples ne permettaient pas non plus d'admettre un harcèlement psychologique. En tout état de cause, les divergences de vues qu'il avait connues avec d'autres officiers supérieurs relevaient de son activité de milice et ne concernaient pas les rapports de droit du personnel; dès lors, l'apport d'éventuels documents en lien avec ces personnes n'était pas utile pour la solution du litige.

E. 5.3

Selon la jurisprudence, le harcèlement psychologique 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 peut 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. Il n'y a pas harcèlement psychologique du seul fait d'un conflit dans les relations professionnelles, d'une incompatibilité de caractères ou d'une mauvaise ambiance de travail (arrêt 8D_6/2021 du 23 septembre 2022 consid. 3.2). Devant l'instance précédente et le Tribunal fédéral, le recourant évoque comme matérialisation du mobbing à son encontre les éléments suivants: son chef n'aurait pas pris la peine de l'appeler pour prendre de ses nouvelles; le remplaçant de son chef aurait créé un nouveau groupe WhatsApp sans l'inclure; il n'aurait pas reçu un cadeau en fin d'année, contrairement aux autres membres de l'équipe; sa place de travail aurait déjà été repourvue. De tels éléments sont certes susceptibles de fonder, de manière générale, des indices de mobbing . L'instance précédente a cependant expliqué que, dans le cas particulier, ces indices n'étaient pas suffisants pour admettre l'existence d'un harcèlement psychologique au sens de la jurisprudence. Le recourant ne prend pas la peine de discuter cette motivation: il ne prétend en particulier pas avoir été victime, pendant une période assez longue, d'agissements hostiles et répétés; il ne remet pas non plus spécifiquement en cause l'appréciation des premiers juges qui ont dénié aux indices précités un caractère suffisant au regard de la notion juridique de mobbing . Pour défaut de motivation, il n'y a pas lieu d'entrer plus en avant sur le grief de violation du droit fédéral. Quant aux reproches dirigés contre certains officiers supérieurs, le recourant ne démontre pas en quoi ils dépasseraient la situation d'un simple conflit dans les relations professionnelles. Il ne pointe en tout cas pas des circonstances qui auraient été omises par les juges précédents et qui auraient dû modifier l'appréciation de ceux-ci sur la question. Le recourant n'explique pas non plus - en violation de son obligation de motivation déduite de l' art. 42 al. 2 LTF - en quoi l'appréciation anticipée des preuves à laquelle a procédé l'instance précédente en lien avec les reproches dirigés contre certains officiers supérieurs serait arbitraire.

E. 5.4

Par conséquent, en l'absence de harcèlement psychologique à l'encontre du recourant, l'intimé n'était pas tenu de prendre des mesures particulières pour protéger la personnalité ou la santé de son employé. Dans la mesure où le recourant dirige ses critiques

exclusivement contre l'absence de mesures de protection de sa personnalité, mais ne remet pas en cause que son état de santé était intimement lié à son poste de travail, l'instance précédente pouvait retenir sans violer le droit que la période de protection ne s'appliquait pas. Le grief de violation des art. 31a al. 1 OPers et 4 al. 2 let. g LPers n'est donc pas fondé. Le recours doit être rejeté sur ces points.

E. 6

Le recourant conteste l'existence de motifs objectivement suffisants susceptibles de fonder une résiliation de son contrat de travail. Il formule un grief en lien avec le temps consacré à ses activités accessoires et relativise la portée du commentaire exprimé sur la plateforme de réseau social LinkedIn . Il se plaint d'une violation de l' art. 10 al. 3 LPers .

E. 6.1

Les rapports de travail entre la Confédération et son personnel sont régis par la LPers et par l'OPers, qui s'appliquent au personnel de l'administration fédérale (art. 1 et 2 al. 1 let. a LPers). Font partie de ce personnel notamment les militaires de métier et les militaires contractuels (art. 47 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire [LAAM; RS 510.10]). A teneur de l' art. 10 al. 3 LPers , l'employeur peut résilier un contrat de durée indéterminée en cas de motifs objectivement suffisants, notamment en cas de violation d'obligations légales ou contractuelles importantes (let. a) et de manquements dans les prestations ou dans le comportement (let. b). Selon l' art. 20 al. 1 LPers , l'employé est tenu d'exécuter avec soin le travail qui lui est confié et de défendre les intérêts légitimes de la Confédération et de son employeur. L'employé a ainsi un devoir de gestion, qui vise l'accomplissement des tâches publiques, et un devoir de fidélité, dont l'obligation d'obéissance est le corollaire. S'agissant du personnel militaire, cette obligation est au surplus inhérente à la structure et à la mission de l'armée, l' art. 32 al. 2 LAAM disposant que les militaires doivent obéissance à leurs supérieurs dans les affaires relevant du service (ATF 149 I 129 consid. 3.2). S'agissant en particulier des activités accessoires, l' art. 91 OPers - qui s'inscrit dans le cadre de l' art. 23 al. 3 LPers relatif à l'abstention d'actes perturbant les relations de travail - prescrit de manière générale une obligation d'annonce (al. 1). Ces activités requièrent une autorisation si elles mobilisent l'employé dans une mesure susceptible de compromettre ses prestations dans l'activité exercée pour le compte de la Confédération (al. 2 let. a) ou si elles risquent, de par leur nature, de générer un conflit avec les intérêts du service (al. 2 let. b).

E. 6.2

Le principal manquement reproché au recourant concerne son activité au sein du comité directeur de l'ASPdG. Il convient sur ce point de se reporter aux faits établis par l'instance précédente. Le recourant a été membre du comité directeur de l'ASPdG de 2015 à avril 2021. Il n'a pas annoncé cette activité pour les années 2015 et 2016. Pour l'année 2017, il a annoncé qu'il exercerait une activité pour une autre association, l'Association Promotion du Sport et d'événements (APSE), qu'il y consacrerait annuellement 160 heures et qu'il percevrait 75 fr. d'honoraires par an. Le 19 janvier 2018, au moyen du processus électronique prévu à cet effet, le recourant a annoncé - pour la première fois - qu'il exercerait du 1er janvier 2018 au 30 juin 2019 une activité accessoire au sein du comité directeur de l'ASPdG. Il a précisé qu'il consacrerait annuellement 150 heures à cette activité et qu'il percevrait, par année, 500 fr. d'honoraires et 75 fr. de dédommagement pour ses frais. Sans avoir formulé d'autre annonce, le recourant a poursuivi cette activité pendant le

second semestre de l'année 2019 ainsi que tout au long de l'année 2020, période pendant laquelle il a occupé la présidence de l'association durant quatre mois. Le 19 janvier 2021, le recourant a lancé le processus pour obtenir l'autorisation d'exercer la même activité accessoire pour une période allant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2023. La procédure a ensuite établi que le recourant avait perçu de l'ASPdG, pour la période allant de 2015 à 2020, la somme totale de 169'368 fr. 75 à titre de salaire, d'indemnité et de bonus. Le recourant n'a jamais contesté ce montant. Sur la base de ces éléments, référence étant faite aux dispositions légales applicables, les juges précédents ont statué que le recourant aurait dû annoncer son activité accessoire auprès de l'ASPdG dès 2015, alors qu'il n'avait procédé à une annonce correcte qu'en janvier 2018; il aurait aussi dû annoncer son activité à compter du 1er juillet 2019 et tout au long de l'année 2020. Les indications concernant sa rémunération étaient au surplus inexactes et de nature à induire en erreur son employeur. Enfin, le temps consacré à l'ASPdG représentait un taux d'occupation supérieur à 10% en 2018 et 2019 respectivement supérieur à 25% en 2020. A cela s'ajoutait que le recourant occupait, avec l'accord de son employeur, d'autres activités accessoires impliquant notamment 10 jours de congés payés par année en 2018 et 2021 pour se consacrer à la charge de conseiller municipal puis de syndic de sa commune.

E. 6.3

Un tel comportement contrevient manifestement au devoir général de diligence et de fidélité du travailleur prescrit à l' art. 20 al. 1 LPers et renforcé encore dans le cadre militaire. Cette violation crasse des obligations, que doit respecter un haut cadre de l'armée est suffisamment illustrée par les éléments suivants, entièrement imputables au recourant: non-respect des obligations prescrites pour annoncer les activités accessoires; omission de déclarer une activité accessoire importante en temps consacré et en rémunération perçue, cela sur plusieurs longues périodes; indications fausses données sur l'ampleur des rémunérations prévues. Au vu du temps qu'elle impliquait, cumulée avec d'autres activités autorisées dans les règles, l'activité accessoire litigieuse était susceptible de compromettre les prestations du recourant dans le cadre de son contrat de travail (art. 91 al. 2 let. a OPers). Dans ces conditions, l'instance précédente n'a pas violé le droit fédéral en considérant que les manquements graves et répétés rappelés ci-dessus constituaient des motifs objectivement suffisants pour entraîner une rupture du lien de confiance entre l'employeur et l'employé; elle pouvait aussi retenir que ces manquements constituaient une faute du recourant, laquelle justifiait la résiliation de son contrat. Comme ces éléments sont déjà suffisants en eux-mêmes pour fonder une résiliation ordinaire des relations de travail, point n'est besoin d'apprécier encore, dans ce contexte, la portée du commentaire désobligeant que le recourant a formulé sur une plateforme électronique. Par conséquent, le grief tiré de la violation de l' art. 10 al. 3 LPers doit être rejeté.

E. 7

Le recourant formule encore un grief de violation du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) : il reproche en particulier à son employeur de ne lui avoir communiqué "aucun avertissement préalable" avant la résiliation des rapports de travail et d'avoir fait preuve d'une "absence complète de considération pour les conséquences très lourdes du licenciement décidé en termes de retraite et de pension". Sur le premier point, le recourant ne conteste pas que - comme le rappelle l'instance précédente - la loi ne mentionne pas l'avertissement à titre de préalable à une résiliation des rapports de travail. Il ne critique pas non plus spécifiquement les nombreux éléments retenus par les juges précédents pour

estimer que, de toute manière, on ne pouvait faire grief à l'employeur de ne pas avoir prononcé un avertissement préalable puisque le lien de confiance était définitivement rompu. Sur le second point, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de contrôler si l'application correcte du droit fédéral, en l'espèce l' art. 10 al. 3 LPers , est susceptible de porter atteinte au principe de proportionnalité. Les lois fédérales sont supposées intégrer cette dimension dans leur contenu. Par conséquent, ces griefs doivent être aussi rejetés.

E. 8

Le recourant prétend aussi que la résiliation de ses rapports de travail serait abusive. Il soutient à cet égard avoir fait l'objet de mobbing . Le harcèlement psychologique n'a cependant pas été démontré (voir supra consid. 5.3 et 5.4), de sorte que les faits susceptibles de rendre plausible que le congé serait abusif ne sont pas établis. Mal fondé, ce grief doit être écarté dans la faible mesure de sa recevabilité.

E. 9

Dans la mesure où la résiliation des rapports de travail repose sur une faute du recourant (cf. consid. 6.3), celui-ci n'a pas droit à une indemnité au sens de l' art. 19 al. 1 et 3 LPers . Peu importe donc que celui-ci travaille dans une profession où la demande est faible ou inexistante (al. 3 let. a) ou qu'il soit employé de longue date ou ait atteint un âge déterminé (al. 3 let. b). Par ailleurs, le recourant ne peut pas non plus prétendre à une indemnisation fondée sur l' art. 34b al. 1 let. a et al. 2 LPers , dans la mesure où l'instance de recours n'a pas approuvé son recours contre la décision de résiliation des rapports de travail prise par l'employeur.

E. 10

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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