

BGer 8C 176/2022 vom 21. September 2022

Bundesgericht, 2022-09-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_176_2022

FR: TF 8C 176/2022 du 21 septembre 2022

IT: TF 8C 176/2022 del 21 settembre 2022

Regeste

Droit de la fonction publique (transaction, vice de consentement) | Fonction publique

Erwägungen

E. 1

L'arrêt entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l' art. 83 let . g LTF. Dans la mesure où le litige porte sur la validité d'une convention mettant fin aux rapports de travail, il s'agit d'une contestation pécuniaire et le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF n'entre pas en considération. Il est constant que la valeur litigieuse dépasse largement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF). Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF). Il est dès lors recevable.

E. 2.1

Le litige porte sur le point de savoir si le Tribunal administratif fédéral a violé le droit fédéral en considérant, à la suite de l'intimée, que la convention du 25 novembre 2020 a été valablement conclue et qu'il n'existe aucun motif qui permettrait de l'invalidier.

E. 2.2

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit au sens des art. 95 et 96 LTF . Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF) et n'est donc limité ni par les arguments soulevés dans le recours, ni par la motivation retenue par l'autorité précédente (ATF 145 II 153 consid. 2.1; 141 V 234 consid. 1 et les références). Cependant, compte tenu de l'exigence de motivation contenue à l' art. 42 al. 1 et 2 LTF , sous peine d'irrecevabilité (art. 108 al. 1 let. b LTF), le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués, sauf en cas d'erreurs juridiques manifestes (ATF 145 V 57 consid. 4.2; 144 V 173 consid. 1.2 et les références).

E. 2.3

Le Tribunal fédéral, qui est un juge du droit, conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 145 V 188 consid. 2) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte (ATF 145 V 188 consid. 2

précité; 137 II 353 consid. 5.1).

E. 3.1

La loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (LPers; RS 172.220.1) régit les rapports de travail entre la Confédération et son personnel (art. 1 LPers). Aux termes de l' art. 6 LPers , le personnel a les droits et les obligations définis dans la Constitution et dans la législation (al. 1); si la LPers et d'autres lois fédérales n'en disposent pas autrement, les dispositions pertinentes du Code des obligations (CO; RS 220) s'appliquent par analogie aux rapports de travail (al. 2); les dispositions d'exécution (art. 37 LPers), en particulier la convention collective de travail (art. 38 LPers) et le contrat de travail (art. 8 LPers), réglementent en détail les rapports de travail dans les limites de l'al. 2 (al. 3). Sur la base de l' art. 37 al. 1 1 re phrase LPers, qui l'habilite à édicter les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

E. 3.2

Les rapports de travail découlent de la conclusion d'un contrat de travail de droit public établi en la forme écrite (art. 8 al. 1 LPers). La prolongation des rapports de travail, la limitation de leur durée et leur fin, ainsi que toute modification du contrat de travail ne sont valables que si elles sont établies en la forme écrite (art. 13 LPers). Si aucune entente n'est trouvée au sujet d'une modification du contrat, ce dernier doit être résilié conformément aux dispositions de l' art. 10 LPers ; les cas visés à l' art. 25 al. 3, 3bis et 4 OPers font exception à cette règle (art. 30 al. 2 OPers). Si, lors de litiges liés aux rapports de travail, aucun accord n'intervient, l'employeur rend une décision (art. 34 al. 1 LPers), contre laquelle un recours peut être formé auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 36 al. 1 LPers).

E. 4.1

Le droit d'être entendu, garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. et concrétisé à l' art. 29 PA , comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 et les arrêts cités; 135 I 279 consid. 2.3). La procédure administrative fédérale exige donc de l'autorité qu'elle entende les parties avant de prendre une décision (art. 30 al. 1 PA). En matière de rapports de travail de droit public, la jurisprudence admet que des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre (ATF 144 I 11 consid. 5.3 in fine). La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (arrêt 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2, non publié aux ATF 136 I 39 , et les arrêts cités). Il n'est pas admissible, sous l'angle du droit d'être entendu, de remettre à l'employé une décision de résiliation des rapports de service en se contentant de lui demander de s'exprimer s'il le désire (arrêt 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.2 et les arrêts cités). Sauf cas d'urgence, le collaborateur doit pouvoir disposer de suffisamment de temps pour préparer ses objections (arrêts 8C_301/2017 du 1er mars 2018 consid. 3.2; 8C_615/2016 du 15 juillet 2017 consid. 3.2.1 et les références). La doctrine admet qu'en l'absence de délai uniformisé, un délai de 8 à 10 jours est raisonnable (GABRIELLE STEFFEN, Le droit d'être entendu du collaborateur de la fonction publique: juste une question de procédure?, in RJN 2005, p. 51 ss, spéc. p. 64; cf. arrêts 8C_301/2017 précité

consid. 3.2; 8C_615/2016 précité consid. 3.2.1; 8C_176/2015 du 9 février 2016 consid. 2.2). En revanche, le Tribunal fédéral a jugé insuffisant un délai d'une demi-heure à disposition d'un employé communal, convoqué à un entretien de service dont il ignorait l'objet, pour prendre connaissance du dossier et se déterminer sur l'intention de la commune de le licencier (arrêt 8C_615/2016 précité consid. 3.4).

E. 4.2

Devant le Tribunal administratif fédéral, le recourant a fait grief à l'intimée d'avoir violé son droit d'être entendu en ne lui octroyant pas un délai de réflexion avant de signer la convention de résiliation des rapports de travail. Il a soutenu que les principes jurisprudentiels applicables lorsque le licenciement est prononcé par l'employeur sous la forme d'une décision (cf. consid. 4.1 supra) devraient également être respectés dans le cas d'une convention de fin des rapports de travail, à tout le moins lorsque c'est l'employeur qui entend mettre un terme à ceux-ci. La juridiction précédente a considéré que la jurisprudence invoquée n'était pas applicable en cas de résiliation conventionnelle du contrat de travail. En effet, la convention de résiliation était un contrat de droit administratif et non une décision. Elle ne se concluait pas dans le cadre d'une procédure formelle soumise aux garanties de la loi fédérale sur la procédure administrative, de sorte que le recourant ne pouvait pas se prévaloir d'un quelconque droit de participation avant la signature de la convention du 25 novembre 2020. Il ne pouvait dès lors pas se plaindre de l'absence ou d'un très court délai de réflexion avant la signature de cette convention sous l'angle formel du droit d'être entendu, ce qui ne l'empêchait pas de le faire sous l'angle matériel (cf. consid. 5 infra).

E. 4.3

Se plaignant d'une violation de l' art. 29 al. 2 Cst. , le recourant persiste à soutenir que le droit d'être entendu de l'employé, qui implique que celui-ci dispose de suffisamment de temps pour préparer ses objections au licenciement envisagé, devrait être respecté dans tous les cas où c'est l'employeur qui entend mettre fin aux rapports de travail. Aussi, selon le recourant, "lorsque l'employeur souhaite mettre un terme aux rapports de travail, il [devrait] initier la procédure de licenciement en respectant les exigences procédurales garantissant le droit d'être entendu de l'employé sur les griefs retenus à son encontre. Ce [ne serait] que dans un second temps et moyennant le respect de ce droit d'être entendu que l'employeur [pourrait] éventuellement proposer une convention".

E. 4.4

Ces griefs tombent à faux. La jurisprudence selon laquelle l'employé doit pouvoir disposer de suffisamment de temps pour préparer ses objections avant que l'employeur public puisse mettre fin aux rapports de travail par voie de décision (cf. consid. 4.1 supra) ne concerne précisément, comme l'ont relevé à juste titre les juges précédents, que la procédure qui débouche sur une telle décision. Il est loisible à l'employeur de proposer à l'employé, avant d'initier une procédure de licenciement, de conclure une convention portant sur la fin des rapports de travail (cf. art. 13 LPers). Ce n'est que si aucune entente n'est trouvée que l'employeur doit procéder par la voie de la décision, conformément aux art. 34 al. 1 LPers et 30 al. 2 OPers (cf. consid. 3.2 supra), en respectant le droit d'être entendu de l'employé conformément à l' art. 30 al. 1 PA . La question du délai de réflexion devant être accordé à l'employé auquel est proposée une convention de résiliation des rapports de travail rédigée par l'employeur ne relève pas du droit d'être entendu au sens de l' art. 29 al. 2 Cst. et de l' art. 30 al. 1 PA , mais des exigences posées à la validité d'un accord mettant fin aux rapports

de travail. Elle sera examinée dans ce contexte (cf. consid. 5.2 infra).

E. 5.1

Une convention par laquelle l'employeur public et l'employé mettent fin d'un commun accord aux rapports de travail est un contrat de droit administratif (arrêt 8C_283/2010 du 20 mai 2010 consid. 2), qui doit fondamentalement être interprété selon les mêmes règles qu'un contrat de droit privé (ATF 144 V 84 consid. 6.2.1; 139 V 82 consid. 3.1.2; arrêt 8C_417/2020 du 9 mars 2021 consid. 4.2.2).

E. 5.1.1

En droit privé du travail, l' art. 341 al. 1 CO dispose que le travailleur ne peut pas renoncer, pendant la durée du contrat et durant le mois qui suit la fin de celui-ci, aux créances résultant de dispositions impératives de la loi ou d'une convention collective. Selon la jurisprudence, cette norme, qui prohibe la renonciation unilatérale du travailleur, n'interdit pas aux parties de rompre en tout temps le contrat d'un commun accord, pour autant qu'elles ne cherchent pas, par ce biais, à contourner une disposition impérative de la loi, et ce malgré le caractère relativement impératif de l' art. 336c CO (ATF 119 II 449 consid. 2a, 118 II 58 consid. 2b; arrêts 4A_563/2011 du 19 janvier 2012 consid. 4.1; 4A_103/2010 du 16 mars 2010 consid. 2.2; 4A_474/2008 du 13 février 2009 consid. 3.1; 4C.390/2005 du 2 mai 2006 consid. 3.1; 4C.230/2005 du 1er septembre 2005 consid. 2). Lorsque l'accord est préparé par l'employeur, il faut en outre que le travailleur ait pu bénéficier d'un délai de réflexion et n'ait pas été pris de court au moment de la signature (arrêts 4A_364/2016 du 31 octobre 2016 consid. 3.1; 4A_103/2010 précité consid. 2.2; 4C.51/1999 du 20 juillet 1999 consid. 3c).

E. 5.1.2

Lorsqu'une volonté commune des parties de mettre fin aux rapports de travail est établie, la jurisprudence pose comme condition supplémentaire à la validité d'un tel accord, dans la mesure où celui-ci implique une renonciation du travailleur à des prétentions (existantes) de droit impératif, qu'il s'agisse d'une véritable transaction, comprenant des concessions réciproques d'importance comparable de la part de chaque partie (arrêts 4A_57/2021 du 21 juillet 2021 consid. 3.2.3; 4A_13/2018 du 23 octobre 2018 consid. 4.1.1; 4A_96/2017 du 14 décembre 2017 consid. 3.1; 4A_673/2016 du 3 juillet 2017 consid. 4.1; 4A_563/2011 du 19 janvier 2012 consid. 4.1 et les arrêts cités).

E. 5.2.1

Devant le Tribunal administratif fédéral, le recourant a invoqué un vice dans la formation de sa volonté, soutenant qu'il n'avait aucune intention de convenir d'une fin des rapports de travail et qu'il n'avait pas bénéficié d'un délai de réflexion suffisant. La juridiction précédente a constaté en fait, d'une manière qui lie le Tribunal fédéral (cf. consid. 2.3 supra), qu'en date du mercredi 25 novembre 2020, le recourant a été approché dans un couloir par son chef de division. Ce dernier a invité le recourant à le suivre dans une salle de conférence, où les attendaient le supérieur hiérarchique direct du recourant ainsi que deux responsables des ressources humaines. Durant cet entretien, le chef de division et le supérieur hiérarchique direct du recourant lui ont notamment expliqué que la collaboration était devenue très difficile et, afin de trouver une solution à l'amiable, lui ont proposé une convention de départ. Le recourant a également pris connaissance d'une lettre datée du 25 novembre 2020, qui lui a été remise en main propre, dans laquelle l'employeur décrivait les faits et manquements reprochés et octroyait au recourant un délai au 27 novembre 2020 pour examiner la convention et la lui retourner signée. Le recourant a demandé des

précisions sur certains manquements reprochés. Ayant ensuite relu la convention, il a demandé une modification afin de recevoir son salaire jusqu'à la fin juin 2021. Un des responsables des ressources a indiqué que la convention prévoyait déjà un mois de salaire supplémentaire, mais s'est dit prêt à octroyer un mois supplémentaire. Le recourant a accepté cette proposition et a signé la convention modifiée après avoir demandé à une des personnes présentes qu'on lui prête un stylo. Les juges précédents ont considéré que dès lors que le recourant avait entamé une négociation avec l'intimée, que celle-ci lui avait fait une contre-proposition et que le recourant l'avait acceptée, la volonté du recourant de mettre fin aux relations de travail aux conditions proposées était établie sans équivoque. Quant à son grief selon lequel il n'aurait pas bénéficié d'un délai de réflexion suffisant, il tombait à faux puisqu'il ressortait de la lettre du 25 novembre 2020 qui lui avait été remise en main propre que son employeur lui avait octroyé un délai au 27 novembre 2020, soit deux jours ouvrables, pour qu'il examine la convention et la lui retourne signée.

E. 5.2.2

Le recourant soutient qu'il n'existe pas de motif objectif pour que les exigences posées par la jurisprudence à la validité d'une convention par laquelle les parties à un contrat de travail de droit privé mettent fin d'un commun accord aux rapports de travail ne soient pas respectées lorsque les parties à des rapports de travail régis par la LPers concluent une convention mettant un terme auxdits rapports. Au contraire, le droit à un délai de réflexion se trouverait renforcé en droit de la fonction publique fédérale, d'une part parce qu'il y existerait des garanties procédurales qui n'existent pas en droit privé, et d'autre part en raison du fait qu'un licenciement ne peut intervenir que pour des motifs objectivement suffisants au sens de l'art. 10 al. 2 LPers et qu'un employé fédéral dispose ainsi d'une protection contre le licenciement plus étendue qu'un travailleur soumis au Code des obligations. Le recourant estime ainsi que le délai de réflexion de deux jours ouvrables qui lui a été octroyé ne lui aurait pas permis de prendre la distance nécessaire pour apprécier non seulement les griefs formulés, mais aussi la teneur de la convention.

E. 5.2.3

La juridiction précédente a admis, à juste titre, que les exigences posées par la jurisprudence à la validité d'une convention de cessation de rapports de travail régis par le Code des obligations doivent aussi être respectées lors de la conclusion d'un contrat de droit administratif par lequel les parties à des rapports de travail régis par la LPers conviennent de mettre fin auxdits rapports. En effet, l'employeur ne doit pas pouvoir, en proposant à l'employé de mettre fin aux rapports de travail d'un commun accord, chercher à contourner les dispositions impératives de la loi. Il faut donc, lorsque la convention sur la cessation des rapports de travail est préparée par l'employeur, que l'employé ait pu bénéficier d'un délai de réflexion et n'ait pas été pris de court au moment de la signature (cf. consid. 5.1.1 supra). En l'espèce, au vu des circonstances constatées par la juridiction précédente (cf. consid. 5.2.1 supra), on ne voit pas que le délai de réflexion de deux jours ouvrables dont a pu bénéficier le recourant ait été insuffisant ou que le recourant, qui n'a pas hésité à demander des explications et à discuter les termes de la convention qui lui était proposée, aurait été pris de court au moment de la signature de la convention, qu'il a signée après avoir accepté la contre-proposition de l'intimée sur sa demande de recevoir son salaire pendant deux mois supplémentaires par rapport au projet de convention. Mal fondé, le grief doit être rejeté.

E. 5.3.1

Examinant si les concessions réciproques faites par les parties dans la convention du 25 novembre 2020 étaient d'importance comparable (cf. consid. 5.1.2 supra), les juges précédents ont d'abord constaté que vu le délai de congé de trois mois (art. 30a al. 2 let. b OPers) pour la fin d'un mois (art. 30a al. 2 OPers) et la nécessité de respecter le droit d'être entendu du recourant (cf. consid. 4.1 supra), une résiliation ordinaire des rapports de travail n'aurait pu intervenir qu'en décembre 2020 pour le 31 mars 2021. Le recourant avait ainsi bénéficié d'un mois de salaire supplémentaire en acceptant que les rapports de travail prennent fin au 30 avril 2021. Il avait également bénéficié d'une indemnité de 10'000 fr. à faire valoir dans le cadre d'un service de reconversion professionnelle externe, dont il fallait tenir compte même si une telle indemnité n'était pas parfaitement équivalente à une somme versée en numéraire. Enfin, il avait été libéré de son obligation de travailler, ce qui lui permettait de disposer du temps nécessaire pour retrouver un emploi et bénéficier des services de reconversion professionnelle externe pris en charge par son employeur. En contrepartie, le recourant avait renoncé, dans la convention du 25 novembre 2020, à se prévaloir de la protection contre les congés donnés en cas d'incapacité de travail. Le fait que le recourant avait été victime le 14 janvier 2021 d'un infarctus ayant occasionné un arrêt de travail jusqu'au 31 mars 2021, de sorte que le congé aurait finalement pris effet au 30 juin 2021 (cf. art. 336c al. 3 CO), ne permettait pas d'affirmer qu'il aurait renoncé à l'équivalent de deux mois de salaire. En effet, comme le recourant l'avait lui-même exposé, il n'avait manifesté préalablement aucune prédisposition à un infarctus, de sorte que le risque qu'il soit en arrêt de travail pour ce motif précisément durant le délai de congé était minime voire négligeable au moment de la signature de la convention. Dès lors, le fait qu'il s'était trouvé en arrêt de travail durant le délai de congé ne suffisait pas à conclure que les concessions n'étaient pas réciproques. Force était bien plutôt d'admettre que les deux parties avaient renoncé à certains droits et fait des concessions. Les concessions accordées de part et d'autre respectaient un certain équilibre, si bien qu'il s'agissait d'une véritable transaction, dont rien n'indiquait qu'elle n'apporterait que des avantages à l'employeur. Il n'appartenait pas à celui-ci de supporter le fait que son employé n'avait pas mis à profit le temps à disposition entre le moment où la convention avait été signée et la fin des rapports de travail pour retrouver un emploi et mettre en oeuvre le service de reconversion professionnelle proposé. Au surplus, en tant que le recourant faisait valoir qu'il avait renoncé à pouvoir se prévaloir en justice de l'absence de motifs objectifs suffisants pour mettre un terme unilatéralement aux rapports de travail, il perdait de vue qu'il s'agissait là précisément d'un point incertain que tendait à régler une transaction (cf. ATF 132 III 737 consid. 1.2; 130 III 49 consid. 1.2).

E. 5.3.2

Le recourant conteste l'existence de concessions d'importance comparable entre les parties. Il soutient que, comme un licenciement ordinaire n'aurait pu intervenir que pour le 31 mars 2021, les seules concessions de l'employeur seraient un mois de salaire supplémentaire et un "outplacement" d'un montant de 10'000 fr.; de telles concessions seraient sans commune mesure avec les droits auxquels le recourant a renoncé (possibilité de contester par la voie judiciaire le bien-fondé d'un licenciement; protection en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident; absence de restriction des prétentions futures de chômage).

E. 5.3.3

Par cette argumentation, le recourant tente essentiellement de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité précédente, sans démontrer en quoi celle-ci violerait les

principes posés par la jurisprudence. En effet, il omet de citer, parmi les concessions faites par l'intimée, la libération immédiate de son obligation de travailler pour une durée de plus de cinq mois, ce qui lui permettait de disposer du temps nécessaire pour retrouver un emploi et bénéficier des services de reconversion professionnelle externe pris en charge par son employeur. Quant aux concessions faites par le recourant, il ne ressort pas des constatations de fait de l'arrêt attaqué, qui lient le Tribunal fédéral en l'absence de griefs soulevés conformément aux exigences légales (cf. consid. 2.3 supra), qu'une contestation des motifs du licenciement aurait eu de sérieuses chances de succès, ni que la signature de la convention aurait entraîné une suspension du droit à l'indemnité de chômage. La renonciation à la protection en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident pendant le délai de congé n'apparaissait pas non plus comme une concession majeure; en effet, comme l'ont relevé à raison les juges précédents, le risque de se trouver en arrêt de travail durant le délai de congé, tel qu'il s'est réalisé pendant deux mois et demi en raison d'un infarctus que rien ne laissait présager, était minime au moment de la signature de la convention. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que l'autorité précédente ait violé le droit fédéral en considérant que les concessions faites par les parties étaient dans l'ensemble d'importance comparable.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Bien qu'obtenant gain de cause, l'intimée n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF ; cf. arrêt 8C_151/2010 du 31 août 2010 consid. 6.2).

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