

BVGer A-184/2024 vom 8. Juli 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-07-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-184_2024

FR: TAF A-184/2024 du 8 juillet 2024

IT: TAF A-184/2024 del 8 luglio 2024

Regeste

Personnel fédéral

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours interjetés contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, dont fait partie l'autorité inférieure (cf. art. 33 let. d LTAF ; cf. également l'art. 36 al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération [LPers, RS 172.220.1]).

E. 1.2

La procédure de recours est régie par la PA, à moins que la LTAF n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF).

E. 1.3

Déposé en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et en la forme requise (art. 52 al. 1 PA) par le destinataire de la décision attaquée, auquel la qualité pour recourir doit être reconnue (art. 48 al. 1 PA), le recours est recevable.

E. 2.1

L'objet du présent litige est double : il porte, d'une part, sur la question du bien-fondé des prétentions de droit du personnel du recourant, qui réclame une indemnité forfaitaire de 20'000 francs au titre de ses rapports de travail passés ; d'autre part, sur la question de la compétence de l'autorité inférieure pour annuler une poursuite la visant à l'aune de l'art. 85a de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et faillite (LP, RS 281.1).

A-184/2024 Page 5 Aussi, le Tribunal rappellera tout d'abord le droit applicable en matière de salaire et d'indemnités de droit du personnel (cf. consid. 3.2 ci-après), avant d'examiner les prétentions du recourant à cet égard (cf. consid. 3.3 infra). Il déterminera ensuite la procédure applicable à l'action de l'art. 85a LP lorsqu'elle porte sur une créance de droit public (cf. consid. 4.2 infra), avant d'en tirer les conclusions qui s'imposent (cf. consid. 4.3 infra).

E. 2.2

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la

décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2). Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA).

E. 3

susmentionnés, l'employé perd tout droit au salaire, que le contrat de travail subsiste ou non (al. 8).

E. 3.1.1

Dans son mémoire de recours, le recourant a fait grief à son ancien employeur d'avoir cherché à se débarrasser de lui, en lui proposant une convention mettant un terme aux rapports de travail sans négociations préalables. Ce faisant, l'autorité inférieure n'avait pas tenu compte de son handicap, outrepassant les prescriptions de l'art. 4 al. 2 let. f LPers. Il n'existait de surcroît aucun motif de résiliation des rapports de travail, en sorte qu'une indemnité au sens de l'art. 78 al. 2bis de l'ordonnance du

E. 3.1.2

L'autorité inférieure a, pour sa part, contesté être redevable d'un quelconque montant à son ancien employé. Elle a exposé que le recourant était tombé en arrêt définitif de travail à compter du 1er janvier 2012. Il n'avait aucunement été question de se débarrasser de lui en lui soumettant

A-184/2024 Page 6 un projet de convention, mais seulement de définir les droits et obligations des parties en lien avec la fin inévitable des rapports de travail. Le recourant n'avait certes pas signé cette convention, mais il en avait néanmoins accepté les modalités ; elle avait dès lors été approuvée par actes concluants, aucune indemnité n'étant due (cf. art. 78 al. 3 let. b OPers). Même à admettre que la convention n'ait pas été conclue et que la relation de travail ait perduré sans prestations des parties, aucune indemnité ne serait due. L'autorité inférieure avait en effet versé l'intégralité de son salaire au recourant jusqu'à l'échéance de l'obligation de verser le salaire, le 30 juin 2014. Elle n'avait d'ailleurs pas appliqué les réductions légales en versant seulement 90% du salaire (cf. art. 56 al. 2 OPers), de sorte que le montant versé en surplus devait être considéré comme une indemnité de départ. Le recourant ne pouvait donc prétendre à recevoir un quelconque montant à titre de salaire ou d'indemnité. Il en allait de même de la prime d'ancienneté due en décembre 2011, dont il avait bénéficié sous la forme d'un congé. Un montant correspondant au solde de vacances ainsi qu'une part du 13e salaire avaient de surcroît été versés au recourant avec son dernier salaire, en juin 2014, soldant les rapports de travail. L'autorité inférieure a finalement plaidé avoir mis en œuvre les mesures prescrites à l'art. 4 al. 2 let. f LPers, notamment en ayant offert à son ancien employé la possibilité de tenter plusieurs reprises du travail au bureau ou à domicile. L'autorité inférieure a ainsi réfuté toutes les prétentions du recourant.

E. 3.2

Suivant son article 1er, la LPers – assortie de ses dispositions d'exécution (OPers) – régit les rapports de travail entre la Confédération et son personnel.

E. 3.2.1

L'employeur verse un salaire à l'employé (art. 15 al. 1 LPers). Les dispositions d'exécution définissent les prestations dues par l'employeur à l'employé si ce dernier est empêché de travailler pour cause de maladie notamment (art. 29 al. 1 LPers). Suivant l'art. 56 OPers (état au 1er janvier 2014), en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident, l'employeur verse à l'employé l'intégralité du salaire visé aux art. 15 et 16 de la LPers pendant 12 mois (al. 1). Au terme de ce délai, l'employeur verse à l'employé 90% du salaire pendant 12 mois. Le salaire après réduction ne doit pas être inférieur aux prestations de l'assurance-accidents obligatoire ou aux prestations de PUBLICA auxquelles l'employé aurait droit en cas d'invalidité (al. 2). Si des circonstances exceptionnelles le justifient, le versement du salaire selon l'al. 2 peut se poursuivre jusqu'à l'issue des examens médicaux ou jusqu'à l'octroi d'une rente, mais pendant 12 mois supplémentaires au maximum (al. 3). Au terme des délais fixés aux al. 1 à

A-184/2024 Page 7

E. 3.2.2

Suivant l'art. 73 OPers (état au 1er janvier 2014 ; cf. art. 32 let. b LPers), une prime de fidélité est octroyée à l'employé, en sus du salaire, après 5 années de travail puis tous les 5 ans (al. 1). Elle consiste en la moitié du salaire mensuel après 10 années de travail (al. 2 let. b). La prime de fidélité est en principe versée en espèces. En accord avec le supérieur hiérarchique, elle peut, à titre exceptionnel, être prise sous la forme d'un congé payé (al. 3).

E. 3.2.3

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 d'aptitudes ou de capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat (let. c). Suivant l'art. 31a al. 1 OPers (état au 1er janvier 2014), en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident, l'employeur peut, une fois la période d'essai écoulée, résilier les rapports de travail au plus tôt deux ans après le début de l'incapacité de travailler. En cas de résiliation du contrat de travail, l'employeur verse une indemnité à l'employé si ce dernier est employé de longue date, soit depuis 20 ans, ou s'il a atteint un âge déterminé, à savoir 50 ans (cf. art. 19 al. 3 let. b LPers et art. 78 al. 1 let. b et c OPers [état au 1er janvier 2014]). Les dispositions d'exécution peuvent prévoir le versement d'une indemnité à d'autres employés que ceux visés ci-avant ou lorsque les rapports de travail prennent fin d'un commun accord (art. 19 al. 4 LPers). L'art. 78 al. 2 OPers liste différents employés fédéraux, essentiellement des cadres supérieurs, auxquels ladite indemnité peut être versée. L'art. 78 al. 2bis OPers précise en outre que les indemnités évoquées ci-avant peuvent également être versées lorsque la cessation des rapports de travail intervient d'un commun accord.

E. 3.3.1

Au cas d'espèce, le Tribunal constate que le recourant a été mis au bénéfice d'une rente entière d'invalidité à compter du 1er avril 2012, date à partir de laquelle il est établi qu'il n'a plus pu exercer son activité professionnelle auprès de l'autorité inférieure (cf. bordereau de l'OFL pces 2 et 4). Son droit au salaire était dès lors largement épuisé lorsque l'autorité inférieure a interrompu ses versements le 30 juin 2014 – l'obligation de l'employeur de payer le salaire en cas de maladie étant limitée à 24 mois (cf. consid. 3.2.1 supra). Aussi le recourant ne peut-il rien

A-184/2024 Page 8 réclamer à ce titre, de même qu'au titre de la prime d'ancienneté dont l'autorité inférieure a indiqué qu'il avait bénéficié sous la forme d'un congé.

E. 3.3.2

Cela étant, le recourant n'a pas signé le projet de convention qui lui avait été adressé en son temps par l'autorité inférieure (cf. annexe 3 au recours). En outre, il semble que les parties n'aient pas échangé davantage au sujet de la fin de leurs relations contractuelles, mais se soient limitées à mettre un terme à leurs prestations respectives. La question de savoir si le contrat de travail a ou non été résilié, le cas échéant s'il a été résilié par l'employeur ou d'un commun accord, peut néanmoins souffrir de demeurer indéterminée ; le recourant ne peut en effet en tirer aucun avantage en matière d'indemnités de droit du travail. À admettre que la résiliation ait été le fait de l'employeur, l'intéressé ne réalise pas les conditions de l'art. 19 al. 3 LPers. En particulier, il n'apparaît pas que, au moment du (prétendu) congé, il ait été employé de longue date au sens de la loi et il n'était pas âgé de 50 ans (cf. consid. 3.2.3 supra). Le recourant, employé en qualité de collaborateur, respectivement de juriste (cf. bordereau de l'OFL pce 1), n'appartient de surcroît pas à l'une des catégories de personnel visées à l'art. 78 al. 2 OPers. Il n'a dès lors pas droit au versement d'une indemnité suite de la résiliation de son contrat par l'employeur. Le fait que le terme des rapports de travail ait pu intervenir d'un commun accord n'y change rien ; l'art. 78 al. 2bis OPers dont se prévaut le recourant renvoie en effet aux conditions des alinéas 1 et 2, qu'il ne satisfait pas. Finalement, considérer que le contrat de travail a subsisté ne donnerait aucun droit au recourant, qui a perdu son droit au salaire (cf. art. 56 al. 8 OPers [état au 1er janvier 2014]).

E. 3.3.3

Il s'ensuit que les prétentions en matière d'indemnités de droit du travail du recourant sont infondées. Le grief soulevé par l'intéressé en lien avec l'art. 4 al. 2 let. f LPers n'emporte pas davantage la conviction du Tribunal, faute de toute substance. Aussi, les ch. 1 et 2 du dispositif de la décision attaquée doivent être confirmés, les prétentions du recourant étant intégralement rejetées.

E. 4

Il demeure à déterminer le sort du ch. 3 du dispositif de la décision attaquée prononçant l'annulation de la poursuite n° *** à la lumière de l'art. 85a LP.

E. 4.1.1

Le recourant soutient qu'il n'est pas acceptable que l'autorité inférieure puisse annuler une poursuite dont elle fait elle-même, précisément, l'objet. Il se réfère au surplus à la décision de l'Office des

A-184/2024 Page 9 poursuites du 7 décembre 2023 (cf. consid. D.a supra). L'Office a rappelé que l'art. 85a LP autorisait le débiteur à faire constater par le tribunal du for de la poursuite que la dette n'existait pas ou plus ou qu'un sursis avait été accordé. L'autorité inférieure, en sa qualité d'autorité administrative, n'avait pas cette compétence, au profit d'un tribunal administratif qu'il lui incombait de saisir. L'Office a en conséquence ordonné la continuation de la poursuite, ce qui fait l'objet de la procédure de recours – suspendue – devant la Cour suprême du canton de Berne.

E. 4.1.2

L'autorité inférieure s'est, pour sa part, prévalu des moyens soulevés par l'Administration fédérale des finances dans le cadre de la procédure de recours pendante devant la Cour suprême bernoise (cf. consid. D.b supra). Ainsi, elle a rappelé que suivant une jurisprudence du Tribunal fédéral (ci-après : le TF) – également citée par l'Office –, les tribunaux administratifs étaient certes compétents pour procéder à la constatation prévue à l'art. 85a LP s'agissant des créances de droit public. Cela étant, dès lors que le litige concernait des rapports de travail de droit public, il incombait à l'OFL, en sa qualité d'employeur, de statuer au fond par voie de décision conformément à l'art. 34 al. 1 LPers. Il lui était dès lors impossible d'ouvrir l'action de l'art. 85a LP devant le Tribunal de céans ; vu l'art. 36 LTAF consacrant le principe de subsidiarité de l'action de droit administratif, une telle action était en effet irrecevable. Le législateur ne pouvait d'ailleurs avoir eu pour intention de faire trancher la même question juridique (l'existence de la créance) dans le cadre de deux procédures différentes (la procédure administrative devant l'OFL et l'action de droit administratif devant le TAF). Il s'ensuivait que, pour le cas où – comme en l'espèce – la question de l'annulation de la poursuite se posait en même temps que celle du bien-fondé de la créance de droit public, l'autorité compétente sur le plan matériel (ici sur la base de l'art. 34 LPers) devait pouvoir statuer également sur la poursuite (selon l'art. 85a LP). Admettre le contraire priverait totalement l'OFL de la possibilité d'agir selon l'art. 85a LP. Cette disposition devait donc être interprétée en ce sens que la compétence pour connaître de ces procédures incombait à l'autorité compétente pour statuer sur le fond, en l'occurrence l'autorité administrative.

E. 4.2.1

A teneur de l'art. 85a LP, que la poursuite ait été frappée d'opposition ou non, le débiteur poursuivi peut agir en tout temps au for de la poursuite pour faire constater que la dette n'existe pas ou plus, ou qu'un sursis a été accordé (al. 1). S'il admet la demande, le tribunal ordonne l'annulation ou la suspension de la poursuite (al. 3). L'action de l'art. 85a LP revêt une

A-184/2024 Page 10 double nature. D'une part, à l'instar de l'action en libération de dette (art. 83 al. 2 LP), elle est une action de droit matériel visant la constatation de l'inexistence de la dette ou de l'octroi d'un sursis ; d'autre part, elle a, comme l'art. 85 LP, un effet de droit des poursuites, en ceci que le juge qui admet l'action ordonne l'annulation ou la suspension de la poursuite (cf. arrêts du TF 5A_133/2024 du 25 avril 2024 consid. 5.1.1 et 2C_305/2022 du 12 octobre 2022 consid. 1.2.1 et les réf. cit.). Comme le texte de la disposition l'indique, le tribunal du for de la poursuite est compétent rationae loci pour statuer sur l'action de l'art. 85a LP. Quant à la compétence rationae materiae, elle est déterminée par le droit cantonal (cf. art. 3 ss du code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC, RS 272]), à tout le moins en ce qui concerne les créances de droit civil (cf. l'arrêt du TAF C-5993/2013 du 21 août 2015 consid. 4.2).

E. 4.2.2

S'agissant des créances de droit public, le Tribunal de céans a été amené à statuer sur sa compétence pour connaître d'une action fondée sur l'art. 85a LP, déposée par une société anonyme contre la Fondation institution supplétive LPP (arrêt C-5993/2013 du 21 août 2015). Cette autorité avait prononcé l'affiliation d'office de la société, en qualité d'employeur, et introduit par la suite une poursuite à son encontre pour des arriérés de cotisations. La poursuivie, qui n'avait pas formé opposition à la poursuite, a ouvert action

sur la base de l'art. 85a LP devant le juge civil, puis devant le tribunal administratif cantonal, lesquels se sont tous deux déclarés incompétents. Aussi a-t-elle saisi le TAF d'une action concluant, en particulier, au constat de l'inexistence de sa dette et à l'annulation de la poursuite. Dans ce cadre, le Tribunal a d'abord retenu que l'action selon l'art. 35 LTAF était irrecevable, dans la mesure où une autre loi (en l'occurrence la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP, RS 831.40]) confiait le règlement du litige à la Fondation institution supplétive LPP (subsidiarité de la procédure d'action ; cf. art. 36 LTAF). La créance litigieuse ne pouvait pas non plus être examinée dans le cadre d'un recours, l'autorité précitée n'ayant pas rendu de décision arrêtant le montant dû au titre des arriérés de cotisations (consid. 3). Eu égard à l'action de l'art. 85a LP, le Tribunal a relevé qu'il existait des avis divergents sur la compétence matérielle pour en connaître lorsqu'il s'agissait – comme en l'espèce – de créances de droit public qui ne faisaient pas l'objet d'une décision entrée en force : certains estimaient qu'il

A-184/2024 Page 11 incombait au juge civil de statuer sur l'aspect de droit des poursuites et de transmettre la cause au tribunal administratif pour qu'il statue au fond ; d'autres considéraient que la procédure de droit des poursuites devant le juge civil devait être suspendue jusqu'à ce que le tribunal administratif compétent ait tranché matériellement la cause ; d'autres encore postulaient la compétence matérielle exclusive du juge civil, ce qui conférait une portée limitée à l'action en matière de créance de droit public (consid. 4.2). Cela étant, le Tribunal a observé que suivant chacune des positions résumées ci-avant, la compétence pour trancher l'aspect de droit des poursuites de l'action selon l'art. 85a LP appartenait au juge civil. Aussi, même à admettre que le TAF eût été compétent pour se prononcer sur le fond du litige, respectivement sur l'existence de la créance, il ne l'était pas pour statuer sur l'annulation ou la suspension de la poursuite (consid. 4.5). Le Tribunal de céans a dès lors refusé d'entrer en matière.

E. 4.2.3

Notre Haute Cour a également eu l'occasion d'aborder cette problématique dans deux arrêts récents concernant des particuliers poursuivis pour des dettes fiscales. Dans l'arrêt 2C_305/2022 du 12 octobre 2022, le Tribunal fédéral a indiqué que ce n'étaient pas les tribunaux civils, mais les tribunaux administratifs qui étaient compétents pour constater l'inexistence d'une dette de droit public au sens de l'art. 85a al. 1 LP (consid. 1.2.2) ; les tribunaux civils étaient néanmoins compétents pour les aspects de droit des poursuites (consid. 1.2.3 s. et 1.3.2). Dans la cause 5A_133/2024 du 25 avril 2024, le Tribunal fédéral a énoncé que la voie ouverte par l'art. 85a LP était également applicable pour les créances de droit public fondées sur des décisions administratives, à l'instar des bordereaux de taxation ; dans ce cas, le juge civil n'était compétent que pour statuer sur les questions de droit des poursuites au sens de l'art. 85a al. 3 LP (annulation ou suspension de la poursuite) et pour, le cas échéant, ordonner la suspension provisoire de la poursuite (cf. art. 85a al. 2 LP) ; il appartenait en revanche à l'autorité administrative de trancher les questions de fond qui relevaient de sa compétence, telle que l'existence ou l'inexistence de la créance de droit public considérée (cf. art. 85a al. 1 LP ; consid. 5.1.2).

E. 4.3

Au regard de ce qui précède, la présente cause a certes pour particularité d'inverser les rôles entre les parties : le recourant est en effet le créancier poursuivant et l'OFL le débiteur

poursuivi. Il n'empêche qu'il découle sans ambages de la jurisprudence précitée que l'action selon l'art. 85a LP doit être divisée entre les autorités civile et administrative lorsqu'elle a trait à une créance fondée sur le droit public ; en aucun cas

A-184/2024 Page 12 une autorité ou un tribunal administratif ne s'est vu conférer la compétence d'annuler une poursuite au sens de l'art. 85a al. 3 LP. Le Tribunal ne discerne aucun motif de s'écarter de ces principes clairs dans le cas d'espèce. Il sied ainsi de retenir que l'autorité inférieure ne pouvait valablement annuler la poursuite la visant, faute de compétence. Il lui est en revanche loisible d'ouvrir action en annulation de la poursuite auprès du juge civil désigné par les dispositions cantonales bernoises.

E. 5

Il s'ensuit que le recours doit être partiellement admis. Le ch. 3 du dispositif de la décision de l'OFL du 20 novembre 2023 doit être annulé, cette autorité n'étant pas compétente pour ordonner l'annulation de la poursuite. La décision attaquée doit au surplus être confirmée, les prétentions du recourant s'avérant infondées.

E. 6.1

La procédure de recours en matière de litiges liés aux rapports de travail est gratuite (cf. art. 34 al. 2 LPers). Il n'y a donc pas lieu de percevoir des frais de procédure.

E. 6.2

Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'occurrence, le recourant a procédé seul et n'a pas allégué avoir assumé des frais particuliers dans le cadre de la présente cause. Aussi, il n'est pas alloué de dépens. L'autorité inférieure n'y a pas droit elle-même (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

(Le dispositif est porté à la page suivante.)

A-184/2024 Page 13

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