

JAAC 66.53

Décision de la Commission fédérale de recours en
matière de personnel fédéral du 13 février 2002 en
la cause C. [CRP 2001-025]

*Personnel fédéral. Institut fédéral de la Propriété intellectuelle.
Protection de l'employé en cas de résiliation des rapports de service
injustifiée ou abusive.*

Art. 8 al. 1 LIPI. Art. 22 et 31 OPer-IPI.

*- En cas de résiliation des rapports de service par l'Institut, les
dispositions topiques de l'OPer-IPI prévoient que l'employé peut faire
opposition par écrit jusqu'à l'expiration du délai de résiliation. Si
aucun accord n'intervient entre les parties, seule une indemnité peut
être réclamée par voie de droit (consid. 2).*

*- Le licenciement en tant que tel ne peut pas être annulé, ce qui
exclut toute réintégration de l'employé à son ancien poste de travail
(consid. 3a et 4c).*

*- La solution figurant dans l'ordonnance, qui s'approche autant que
possible du droit privé, résiste à un examen sous l'angle de la légalité
(consid. 4).*

*Bundespersonal. Eidgenössisches Institut für geistiges Eigentum.
Schutz des Angestellten bei ungerechtfertigter oder missbräuchlicher
Kündigung.*

Art. 8 Abs. 1 IGEG. Art. 22 und 31 IGE-PersV.

*- Bei Kündigung durch das Institut sehen die massgeblichen
Bestimmungen der IGE-PersV vor, dass der Angestellte bis zum Ablauf
der Kündigungsfrist schriftlich Einsprache erheben kann. Einigen sich
die Parteien nicht, kann einzig eine Entschädigung auf dem Rechtsweg
verlangt werden (E. 2).*

- Die Kündigung als solche kann weder angefochten noch aufgehoben werden, was jede Wiedereingliederung des Angestellten an seiner alten Arbeitsstelle ausschliesst (E. 3a und 4c).

- Die Lösung der Verordnung, die dem Privatrecht möglichst nahe kommt, hält einer Prüfung im Hinblick auf die Gesetzmässigkeit stand (E. 4).

Personale federale. Istituto federale della proprietà intellettuale. Protezione dell'impiegato in caso di scioglimento ingiustificato o abusivo del rapporto di lavoro.

Art. 8 cpv. 1 LIPI. Art. 22 e 31 OPer-IPI.

- In caso di scioglimento del rapporto di servizio da parte dell'Istituto, le relative disposizioni dell'OPer-IPI prevedono che l'impiegato può fare opposizione in forma scritta fino alla fine del termine di disdetta. Se le parti non riescono ad accordarsi, la via giudiziaria permette di chiedere solo un'indennità (consid. 2).

- Il licenziamento in quanto tale non può essere oggetto di ricorso né essere annullato, ciò che esclude la reintegrazione dell'impiegato nel suo precedente posto di lavoro (consid. 3a e 4c).

- La soluzione che figura nell'ordinanza, che si avvicina il più possibile al diritto privato, risulta corretta se esaminata dal punto di vista della legalità (consid. 4).

Résumé des faits:

A. C. travaillait en qualité d'expert en brevets à l'ancien Office fédéral de la propriété intellectuelle. Cet office fut transformé en l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle le 1^{er} janvier 1996 (ci-après: l'Institut). Rattaché à une certaine branche de l'Institut, C. changea de supérieur le 1^{er} août 1997. Dans le courant de l'année 1999, il se plaignit à différentes reprises des compétences professionnelles et personnelles de son nouveau chef, le rendant responsable de la baisse de ses performances et de la mauvaise ambiance régnant au sein du service.

B. Après avoir déjà fait l'objet de réserves en 1999, les prestations de C. furent à nouveau considérées en baisse pour la fin de l'année 1999/2000. Dans l'ensemble, ses supérieurs estimèrent qu'il n'avait atteint ses objectifs que de manière satisfaisante et qu'en ce qui concernait l'examen des brevets, les objectifs avaient même été atteints de manière insuffisante. Suite à la remise des résultats des objectifs 1999/2000, C. fit parvenir un certificat médical de durée indéterminée et ne se présenta plus à son poste de travail.

C. En date du 29 mars 2001, C. forma trois plaintes écrites auprès de la direction de l'Institut, lesquelles avaient comme principal objectif de dénoncer un mobbing exercé contre lui par son supérieur direct et son chef de division,

ainsi que de faire corriger en sa faveur, sur certains points, l'appréciation de ses prestations de travail pour l'exercice 1999/2000. Par décision du 28 mai 2001, l'Institut rejeta les trois plaintes, statuant qu'il ne pouvait pas être constaté de mobbing pour les événements invoqués par C. et qu'il n'y avait, par conséquent, pas de mesures particulières à prendre. L'autorité considéra également que l'appréciation des prestations pour l'année commerciale 1999/2000 n'avait pas à être corrigée. Le même jour, l'Institut adressa un courrier recommandé à C. lui signifiant la résiliation de ses rapports de service pour le 31 août 2001 en raison de l'insuffisance tant qualitative que quantitative de ses prestations et de son refus de reconnaître sa part de responsabilité dans le climat régnant dans la branche de l'Institut. En outre, l'Institut suspendit C. de ses fonctions avec effet immédiat et se déclara prêt à verser la somme de 30'000 francs pour financer un outplacement professionnel.

D. C. forma une opposition contre la résiliation de ses rapports de service qu'il jugeait abusive par courrier du 5 juin 2001. Par lettre recommandée du 20 juin 2001, l'Institut confirma la résiliation des rapports de service et précisa que la poursuite de l'activité de ce dernier au sein de l'Institut n'était pas envisageable car les effets de la résiliation étaient indépendants de la question de savoir si cette dernière était abusive ou pas. Il lui communiqua aussi qu'il pouvait toutefois déposer auprès de l'Institut une demande chiffrée et motivée en dédommagement pour résiliation abusive, qu'une décision serait alors rendue et que cette dernière serait sujette à recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours ou la Commission de céans).

E. En date du 18 juillet 2001, C. (ci-après: le recourant) a interjeté un recours contre le courrier du 20 juin 2001, qu'il qualifie de décision sur opposition. Considérant que la résiliation de ses rapports de service est intervenue suite au dépôt de ses plaintes, il fait valoir que son licenciement est par conséquent abusif et qu'il doit être annulé.

F. Par courriers du 24 juillet 2001, le Président de la Commission de recours a demandé à l'Institut et à l'Office fédéral du personnel (OFPER) de s'exprimer sur la question de savoir si la réintégration d'un employé de l'Institut à son ancien poste de travail est envisageable en cas de licenciement injustifié. En date du 17 septembre 2001, l'OFPER a communiqué que l'ordonnance du 30 septembre 1996 sur le statut du personnel de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (OPer-IPI, RS 172.010.321) prévoit le versement d'une indemnité en lieu et place de l'obligation de continuer les rapports de travail lorsqu'il y a résiliation injustifiée ou abusive. Dans une réponse datée du 24 septembre 2001, l'Institut a relevé que ni la résiliation du 28 mai 2001, ni le courrier du 20 juin 2001 n'étaient des décisions susceptibles d'être contestées et que comme la résiliation ne peut pas être annulée par recours, la demande d'octroi de l'effet suspensif n'avait pas d'objet.

Extrait des considérants:

1.a. Conformément à l'art. 1^{er} de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (LIPI, RS 172.010.31), l'Institut est un établissement de droit public de la Confédération, doté de la personnalité juridique. Il engage son personnel sur la base du droit public (art. 8 al. 1 LIPI). Lorsque les parties ne parviennent pas à s'entendre en cas

de litige, l'Institut rend une décision, laquelle peut être attaquée auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral, pour autant que le recours de droit administratif soit admissible en dernier lieu (art. 31 OPer-IPI).

b. En l'espèce, le recours a été formé dans le délai légal de trente jours de l'art. 50 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Il satisfait en outre aux exigences posées par l'art. 52 PA quant à sa forme et à son contenu. La question qui reste à trancher est celle de savoir si le recours est pourvu d'un objet valable, à savoir une décision qui est sujette à recours. L'autorité inférieure soutient que ni la lettre de résiliation du 28 mai 2001, ni le courrier du 20 juin 2001 ne constituent des décisions pouvant faire l'objet d'un recours. Il convient par conséquent d'examiner ce problème d'entrée de cause, étant entendu que si la position de l'Institut devait être confirmée, le présent recours devrait alors être déclaré irrecevable.

2.a. Selon l'art. 8 al. 1 LIPI, le statut du personnel de l'Institut est de droit public; le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires. Sur cette base, ce dernier a adopté l'OPer-IPI. L'article premier de cette ordonnance précise que les rapports de service se fondent sur un contrat d'engagement écrit, de droit public, conclu entre l'Institut et l'employé.

b. En ce qui concerne la fin des rapports de service, l'art. 11 al. 1 OPer-IPI pose que ceux-ci prennent fin par accord entre les parties, à l'expiration du délai convenu ou par la résiliation volontaire, la retraite, la résiliation pour raison d'invalidité ou le décès de l'employé. La résiliation doit être motivée par écrit (art. 11 al. 2 OPer-IPI). Deux types de résiliation sont prévus: la résiliation ordinaire qui intervient au terme des délais de résiliation figurant à l'art. 12 OPer-IPI et la résiliation extraordinaire, c'est-à-dire la résiliation des rapports de service avec effet immédiat pour justes motifs (art. 13 OPer-IPI).

c. Au chapitre de la protection contre la résiliation, l'art. 22 al. 1 OPer-IPI précise qu'en cas de résiliation abusive, la partie adverse peut faire opposition par écrit auprès de celle qui a donné le congé, jusqu'à l'expiration du délai de résiliation. A défaut d'accord entre les parties, celle qui a reçu le congé peut exiger une indemnité par voie de droit. Son montant ne peut dépasser le salaire annuel dû pour la période de décompte en cours. Le réengagement dans une autre unité administrative de la Confédération est réservé, de même que des dommages-intérêts dus à un autre titre (art. 22 al. 3 et 4 OPer-IPI).

d. Pour ce qui est des voies de droit et de la procédure, il est prévu à l'art. 31 al. 1 OPer-IPI que lorsque les parties ne parviennent pas à s'entendre en cas de litige, l'Institut rend une décision. La direction est compétente pour le personnel, le Conseil de l'Institut pour les membres de la direction. La décision est ensuite sujette à recours. Lorsque le recours de droit administratif est admissible, les autorités de recours sont la commission de recours du personnel et le Tribunal fédéral; dans les autres cas, le Département fédéral de justice et police. La compétence et la procédure sont réglées par les art. 58 et 59 al. 1 de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le Statut des fonctionnaires (StF, RS 1 459 et les modifications ultérieures), ainsi que par les dispositions générales du droit administratif (art. 31 al. 2 OPer-IPI).

3.a. L'Institut soutient dans sa réponse (p. 4) qu'il ressort clairement des dispositions précitées que la résiliation des rapports de service reste effective, quand bien même il s'agit d'une résiliation abusive ou d'une résiliation

extraordinaire sans justes motifs, et que seule l'éventualité du versement d'une indemnité peut faire l'objet d'une décision attaquable. Cette position semble effectivement fondée à la lecture des art. 13 al. 3, 22 al. 3 et 31 OPer-IPI. Que ce soit dans le cas d'une résiliation des rapports de service extraordinaire injustifiée ou dans celui d'une résiliation ordinaire abusive, il apparaît que la seule prétention que l'employé peut exiger par voie de droit est le versement d'une indemnité. Le réengagement dans une autre unité administrative de la Confédération est certes réservé, mais la manière dont est formulée la disposition montre bien que l'employeur n'a aucune obligation à cet égard. Dans sa réponse du 17 septembre 2001, l'OFPER se range également à cet avis.

b. Cette interprétation de l'ordonnance est au surplus confirmée par le commentaire du Conseil fédéral sur le projet d'OPer-IPI. En rapport avec l'art. 22 et la protection contre la résiliation abusive des rapports de service, le Conseil fédéral explique que cette disposition s'appuie sur le droit privé du travail (art. 336 du Code des obligations du 30 mars 1911 [CO], RS 220). Si une résiliation abusive des rapports de service est reconnue et que les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord (ce qui pourrait conduire à un réengagement de l'employé), la partie qui donne le congé peut se voir contrainte à verser une indemnité (p. 14 du commentaire). Concernant la résiliation extraordinaire des rapports de service injustifiée (art. 13 al. 3 OPer-IPI), le commentaire indique également que le versement d'une indemnité peut être ordonné et que l'ordonnance ne prévoit aucune obligation pour l'Institut de réengager l'employé injustement licencié, étant donné la taille limitée de l'Institut (p. 11 du commentaire). Enfin, dans les explications relatives à l'art. 31 OPer-IPI (p. 16 du commentaire), on peut découvrir que la voie de la décision attaquable est réservée aux cas où les parties n'arrivent plus à s'entendre et l'hypothèse d'une décision portant sur le versement d'une indemnité à un employé ayant fait l'objet d'une résiliation des rapports de service abusive est cité expressément en exemple. Il résulte ainsi du commentaire du Conseil fédéral de l'OPer-IPI que, même jugée abusive ou infondée, la résiliation des rapports de service demeure effective et que seule la question d'une éventuelle indemnité peut faire l'objet d'une décision au sens de l'art. 31 al. 1 OPer-IPI, laquelle peut ensuite être portée devant les instances de recours.

Cela dit, étant donné que pour l'administration fédérale, selon l'ancien StF et l'ancien Règlement des employés du 10 novembre 1959 (RE, RO 1959 1221 et les modifications ultérieures) en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001, l'annulation du congé et la réintégration de l'employé étaient en principe la règle en cas de résiliation des rapports de service injustifiée, il convient de vérifier si, dans le cadre de l'OPer-IPI, le Conseil fédéral était autorisé à prévoir la solution du maintien du caractère effectif du licenciement et du seul versement d'une indemnité en cas de résiliation jugée abusive.

4.a. Les ordonnances fédérales peuvent être contrôlées du point de vue de leur légalité et de leur constitutionnalité. Ce pouvoir appartient à n'importe quel juge, notamment aux commissions chargées de la juridiction administrative. En premier lieu, il s'agit de voir si l'ordonnance respecte la délégation législative. Si la norme de délégation attribue au délégataire une liberté d'appréciation plus ou moins étendue, l'autorité de contrôle fera preuve de retenue, c'est-à-dire que son examen ne portera que sur l'excès ou l'abus

du pouvoir d'appréciation, y compris la violation de droits et de principes constitutionnels (*André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 327 s. avec la jurisprudence citée).

b. Il ressort des travaux préparatoires de l'art. 8 LIPI - disposition sur laquelle repose l'OPer-IPI -, que la question du statut du personnel de l'Institut a fait l'objet de controverses. Dans son tout premier projet de loi, le Conseil fédéral avait prévu une privatisation complète de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle et, partant, la soumission du personnel au droit privé. Suite à la procédure de consultation qui révéla quelques oppositions, le Conseil fédéral revint en arrière et proposa la création d'un institut mixte de droit public (BO 1999 N 235). Dans le projet de loi présenté pour les débats parlementaires, l'art. 8 LIPI prévoyait que l'Institut devait engager son personnel en tant qu'employeur de droit public, dans le cadre du StF; le Conseil fédéral devait édicter les dispositions nécessaires sur la base de l'art. 62 StF (FF 1994 III 1006). Devant les chambres fédérales, il fut fortement question de soumettre le personnel de l'Institut au droit privé (BO 1995 N 244-247), mais en définitive, il fut accepté que les employés soient engagés sur la base de contrats de droit public. Il ressort cependant clairement des débats que le statut de droit public conféré aux employés de l'Institut devait être conçu de manière à assurer une grande flexibilité tant du côté de l'Institut que de celui des employés. Ainsi, M. Schmid, rapporteur de la commission du Conseil des Etats, expliqua «qu'il était erroné de croire qu'un engagement de droit public était synonyme d'une élection pour quatre ans ou de penser, comme le faisait à tort le message du Conseil fédéral (FF 1994 III 988), qu'il y aurait une protection particulière en cas de licenciement abusif, dans la mesure où ce dernier pourrait être, le cas échéant, annulé. [...] Du point de vue de la Constitution fédérale, le législateur est libre de concevoir les rapports de droit public comme il l'entend. [...] En traçant le renvoi au StF, on a voulu manifester que le Conseil fédéral a la compétence de réglementer librement de nouveaux rapports de service, sans tenir compte du droit de la fonction publique, et de les modeler de manière à prendre en considération les besoins particuliers de l'Institut en matière de flexibilité. Dans ce contexte, le législateur donne au Conseil fédéral une liberté illimitée de légiférer, ce dernier devant toutefois rester dans le cadre de la moralité» (traduction) (BO 1995 E 324). Dans les derniers débats au Conseil National, il fut encore précisé que «Ce sera un autre statut, que le Conseil fédéral fixera librement en fonction des besoins de cet institut» (intervention de M. Leuba, BO 1995 N 767). Enfin, le Conseiller fédéral M. Koller précisa avant le vote final qu'aussi bien en rapport avec le licenciement qu'avec le salaire lié à la prestation, l'idéologie entière qui est à la base de l'Institut serait trahie, si une réglementation spéciale ne pouvait pas être prise, afin d'assurer la flexibilité nécessaire à l'Institut, qui doit s'orienter sur le marché privé en ce qui concerne les rapports de service (traduction) (BO 1995 N 767).

c. Il résulte par conséquent clairement des débats parlementaires que le Conseil fédéral a reçu un très large pouvoir de légiférer sur la question des rapports de service de l'Institut et que la tendance générale était de mettre en place un statut aussi proche que possible du droit privé, ainsi que d'exclure une annulation du licenciement même si ce dernier doit être considéré comme abusif. Il apparaît donc que le Conseil fédéral n'a pas outrepassé sa compétence en prévoyant que la résiliation des rapports de service ne peut être attaquée en tant que telle (empêchant de ce fait toute éventuelle

réintégration de l'employé à son ancien poste de travail) et que seule une indemnité pour licenciement abusif peut être réclamée par voie de droit. Par ailleurs, aucun droit ou principe constitutionnel n'ayant été violé, il convient d'admettre la légalité de l'OPer-IPI.

5.a. Eu égard à ce qui précède, il apparaît donc que la procédure en cas de résiliation des rapports de service se déroule de la manière suivante dans le cadre de l'OPer-IPI: sur la base de l'art. 11 OPer-IPI, l'Institut peut dissoudre les rapports de service par une résiliation motivée par écrit. Si l'employé est d'avis que cette résiliation est abusive, il peut faire opposition par écrit auprès de l'Institut jusqu'à l'expiration du délai de résiliation (art. 22 al. 1 OPer-IPI). Si les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un réengagement, l'employé peut alors exiger le versement d'une indemnité par voie de droit (art. 22 al. 3 OPer-IPI) et c'est là que, pour la première fois, une décision est rendue, laquelle porte sur l'éventuel caractère abusif de la résiliation et sur le versement, le cas échéant, d'une indemnité (art. 31 al. 1 OPer-IPI).

b. En l'espèce, il ressort du dossier que les rapports de service du recourant ont été résiliés par courrier du 28 mai 2001 pour le 31 août 2001. Le recourant s'y est opposé par lettre du 5 juin 2001. La possibilité d'un accord ayant été écartée par l'Institut, ce dernier a confirmé la résiliation par courrier du 20 juin 2001 tout en indiquant au recourant qu'il avait la possibilité de déposer auprès de l'Institut une demande chiffrée et motivée en dédommagement pour résiliation abusive. Comme il a été vu précédemment, ni le courrier du 28 mai 2001 ni celui du 20 juin 2001 ne peuvent être considérés comme des décisions sujettes à recours. Privé d'objet valable, le recours du 18 juillet 2001 doit par conséquent être déclaré irrecevable. Ce n'est que lorsque l'Institut aura statué sur une demande d'indemnisation dans le sens de l'art. 31 al. 1 OPer-IPI, qu'un recours sera possible auprès de la Commission de céans (art. 31 al. 2 OPer-IPI).
(...)

[Informations générales sur la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral](#)

**JAAC 66.53 - Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel
fédéral du 13 février 2002 en la cause C. [CRP 2001-025]**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	66
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 606

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.