

Département fédéral des finances
3003 Berne

Berne, le 2 décembre 2008

Révision de la loi sur le personnel – Procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir conviés à nous prononcer sur le projet de révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers).

1. Considérations générales

À diverses occasions, nous avons exprimé, oralement et verbalement, nos critiques durant les préparatifs que vous avez consacrés à la révision. En particulier lors de deux consultations organisées par des offices, nous avons expliqué par écrit de façon détaillée les raisons pour lesquelles nous estimons qu'une révision aussi complète de la LPers ne se justifie pas. À plusieurs reprises, la Communauté de négociation du personnel de la Confédération (CNPC) a proposé de rechercher une solution négociée commune selon les règles du partenariat social. Nous regrettons que vous n'ayez ni dûment pris nos critiques en considération, ni accepté notre offre de négociation et que vous vous en soyez tenu unilatéralement à votre projet, sans fournir, pour le justifier, de nouvelles raisons satisfaisantes.

La révision de la nouvelle LPers entrée en vigueur il n'y a guère plus de six ans est prématurée à tous les égards. Elle ne repose sur aucun motif : la qualité des services publics est une caractéristique de la Suisse et explique la qualité de vie exemplaire qui est la nôtre. Le rapport final du délégué à la réforme de l'administration (REF 05 – 07) délivre une bonne, voire très bonne note à l'administration fédérale. Jour et nuit, des employé(e)s compétents et motivés fournissent un précieux travail, visible ou caché. Cette réussite n'est pas due au hasard : elle requiert notamment des conditions d'engagement progressistes et une certaine sécurité de l'emploi à la Confédération.

Nous vous rappelons une nouvelle fois que nous ne disposons pas d'un rapport d'évaluation sur la loi en vigueur. Ce n'est qu'au début de cette année que les commissions de gestion des deux Chambres ont octroyé le mandat, dans le cadre du Contrôle parlementaire de l'administration

Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal (VGB)
Communauté de négociation du personnel de la Confédération (CNPC)

VGB, Monbijoustrasse 61, Postfach 1171, 3000 Bern 23
Mail: sekretariat@vgb-bund.ch / Tel. 031 377 01 22 Fax 031 377 01 02

(CPA), de dresser un bilan de la LPers. Le CPA réalise actuellement une tâche qui, logiquement, aurait dû être la première mesure prise par le Conseil fédéral et qui est d'ailleurs exigée depuis longtemps par les associations du personnel. En lieu et place de mener une révision de la LPers fondée sur des motifs idéologiques, le Conseil fédéral ferait mieux de s'attaquer aux véritables problèmes de l'administration fédérale : la diminution de la satisfaction au travail et les problèmes de recrutement, notamment.

Nous regrettons que votre projet de révision, qui prévoit des normes draconiennes en matière de politique du personnel, ne repose sur aucune base matérielle, ni ne contienne des mesures objectivement nécessaires aux yeux des employé(e)s concernés. Cette observation concerne notamment les nouveautés prévues en matière de droit de licenciement. Cette démarche n'est pas susceptible d'entraîner une amélioration de l'ambiance de travail à l'administration fédérale, pourtant nécessaire selon les résultats de plusieurs sondages.

Nous demandons dès lors d'abandonner maintenant ce projet de révision de la LPers.

2. Prise de position sur les divers points de la révision

Protection contre le licenciement (art. 12 LPers resp. art. 10 P-LPers et art. 14 LPers)

La suppression pure et simple de l'article 12 LPers abolit la sécurité juridique qui caractérise actuellement la résiliation des contrats de durée indéterminée. L'énumération explicite des motifs de licenciement (art. 12, al. 6 LPers) procure aux intéressé(e)s clarté et, surtout, sécurité juridique. La plupart des lois cantonales font elle aussi dépendre un licenciement de motifs objectifs ou importants et en dressent une liste à titre d'exemple (cf. art. 25 LPers-BE). La suppression de cette énumération génère une insécurité juridique et occasionne des causes judiciaires inutiles et chères, dont personne ne veut et qu'il faut donc éviter. Malheureusement, vous ne présentez aucune analyse des effets du droit en vigueur.

Néanmoins, vous concédez vous-même dans le rapport explicatif (point 3.1.7) que l'article 12 LPers confère « déjà à l'heure actuelle une assez grande marge de manœuvre aux employeurs » pour les résiliations ordinaires et estimez qu'à l'avenir « les motifs de résiliation resteront globalement les mêmes que dans le droit en vigueur ». Néanmoins, vous prétendez dans la foulée qu'il faut épargner « bien des tracasseries » aux employeurs, sans citer en exemple des cas concrets. Selon les informations dont nous disposons, il y a moins de 10 cas de recours par an contre des résiliations ordinaires. Compte tenu du nombre de postes supprimés en vertu du droit en vigueur, plus de 4000, vous ne pouvez guère prétendre, à notre avis, que ce droit a fait obstacle aux suppressions de postes.

Dès lors, les prétendus avantages pour la Confédération dans son rôle d'employeur sont fort limités. En revanche, les inconvénients pour les employé(e)s, qui se traduisent par de nouvelles incertitudes et par une aggravation de la sécurité juridique, sont considérables :

Sans liste positive, le fardeau de la preuve en cas de résiliation ordinaire pèsera sur les employé(e)s. Seule la jurisprudence, après d'innombrables procédures, sera en mesure de mettre les choses définitivement au point, au prix d'un coûteux gaspillage administratif et juridique. Soumise à interprétation, la compétence que l'article 10 P-LPers attribue à l'employeur de prononcer une résiliation ordinaire pour « des motifs objectivement suffisants » ne saurait aucunement remplacer la sécurité juridique actuelle, qui n'a point besoin d'être précisée. Or, le personnel de la Confédération est de toute évidence aussi protégé par l'interdiction de l'arbitraire qui s'applique aux organes de l'État. En remplaçant les motifs de résiliation par de simples « motifs objectivement suffisants », la Confédération ouvre la porte à l'arbitraire, du point de vue des employé(e)s, et ferait bien de faire marche arrière.

À cet égard, la Constitution fédérale pose des limites on ne peut plus claires : « Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la

bonne foi » (art. 9 Cst). Assurément, l'État doit aussi respecter la Constitution dans son intégralité lorsqu'il assume le rôle de l'employeur. Cette obligation comprend non seulement l'interdiction de l'arbitraire, mais aussi le respect des principes généraux de la bonne foi et de la proportionnalité (art. 5 Cst.), de l'égalité (art. 8 Cst.) et des garanties générales de procédure (art. 29 Cst.).

Dès lors, il est primordial à nos yeux que toute personne victime d'une résiliation sans motifs objectifs puisse conserver son emploi. L'article 14 LPers actuel ne laisse planer aucun doute à cet égard et n'engendre pas d'insécurité juridique, contrairement au projet de révision.

La suppression de l'article 12 LPers entraîne la disparition non seulement de la protection contre le licenciement, déjà minimale aujourd'hui, mais aussi des délais de congé progressifs en fonction du nombre d'années de service. Pour un aspect important du contrat de travail, vous passez ainsi au minimum prévu par le code des obligations (CO). La Confédération se verrait ainsi dépassée par les dispositions habituelles dans le secteur privé : dans les conventions collectives de travail (CCT) issues des négociations entre partenaires sociaux, les employeurs progressistes vont bien au-delà du minimum établi par le CO. Nous estimons qu'il faut absolument accorder et inscrire dans la loi une protection particulière des professions dites de monopole et un délai de congé progressif selon l'âge. À n'en pas douter, il ne suffit pas de déléguer cette disposition, sans caractère contraignant, à l'ordonnance et à une CCT généralement inexistante, comme le fait le rapport explicatif (point 3.1.8). À cet égard aussi, la solution la plus simple et la plus claire consiste à conserver l'article 12 LPers.

Nous demandons le maintien des articles 12 et 14 en vigueur.

Sauvegarde des intérêts de la Confédération (art. 20 LPers et abrogation de l'article 20 dans le P-LPers)

Nous sommes d'avis que l'article 20 LPers ne peut être purement et simplement abrogé par un renvoi, dans le rapport explicatif (point 3.1.1), à la prescription analogue de l'article 321a CO. La définition de l'article 20 LPers est plus étendue, puisque les employé(e)s doivent défendre non seulement les intérêts de leur employeur, mais aussi les intérêts légitimes de la Confédération. Le maintien de l'article 20 LPers obéit ainsi à des raisons de politique nationale, dès lors qu'il constitue le fondement des rapports de travail particuliers qui unissent les employé(e)s fédéraux et la Confédération : « 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. » En vertu du droit en vigueur, ces employé(e)s ont un devoir de fidélité et de loyauté particulier envers la Confédération et ses institutions. Ils doivent donc tenir compte de la volonté démocratique du législateur et sont ainsi, en ultime instance, redevables à la volonté populaire. L'article 20 LPers en vigueur leur concède l'indépendance nécessaire envers les tentatives de pression externes.

Ces propos ne signifient pas que nous demandons la réintroduction de l'ancien statut des fonctionnaires, très clair à cet égard. Il n'en reste pas moins que le devoir de fidélité des employé(e)s publics doit rester distinct du devoir régi par le CO. Ces employé(e)s doivent notamment veiller à ce que les actes de l'État répondent à un intérêt public et soient proportionnés au but visé. Ils ne sont donc pas uniquement redevables à leurs supérieur(e)s directs, mais doivent aussi accomplir des tâches qui relèvent de la puissance publique. En conséquence, une protection particulière contre le licenciement est de mise pour tout emploi public et la responsabilité foncière qui en est le corollaire.

Nous demandons le maintien de l'article 20 en vigueur.

Effet suspensif du recours (art. 34a P-LPers)

Aujourd'hui déjà, l'effet suspensif est retiré dans de nombreux cas. Dès lors, tout recours qui ne se fonde pas sur de bons motifs ne prolonge pas les rapports de travail en vertu du droit en vigueur. Toutefois, l'effet suspensif du recours ordonné par la loi empêche dans de nombreux cas où la faute est effectivement imputable à la Confédération que l'employé(e) soit mis devant le fait accompli. À défaut, on préjuge le versement d'une indemnité en cas de licenciement arbitraire et on empêche l'employé(e) de garder son poste. Il s'agirait là d'une iniquité excessive dont souffriraient les personnes concernées.

Nous refusons l'article 34a P-LPers.

Décision sur recours en cas de licenciement (art. 34b P-LPers)

Les licenciements arbitraires doivent rester nuls et non avenus. Lorsque le licenciement n'est pas justifié et donc arbitraire, il est absolument scandaleux que l'aboutissement du recours ne se traduise pas par l'obligation de l'employeur de garder la personne lésée à son service. La teneur de l'article 34b LPers proposé permet à la Confédération de pratiquer l'arbitraire pour le prix d'une indemnité.

À cet égard, l'article 9 de la Constitution fédérale pose des limites on ne peut plus claires : « Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi ».

Il faut éviter qu'un licenciement sans motif objectif puisse acquérir valeur légale. À ce sujet, l'article 12 LPers en vigueur ne laisse planer aucun doute et n'engendre pas d'insécurité juridique, contrairement au projet de révision.

Souvent évoqué, l'argument selon lequel on ne peut raisonnablement exiger la poursuite des rapports de service des parties concernées n'est pas défendable à nos yeux, car le gros employeur qu'est la Confédération a de multiples possibilités d'actions que l'on peut raisonnablement exiger de lui.

Nous refusons l'article 34a P-LPers.

Autres remarques

Nous nous félicitons bien entendu du nouveau congé parental prévu à ***l'article 17, alinéa 2 P-LPers***. À ce sujet, le projet de révision va à titre exceptionnel dans la bonne direction. Nous estimons aussi en l'occurrence que le congé de paternité actuel, très limité, ne suffit pas et ne se traduit guère par un allègement perceptible des tâches familiales.

Nous approuvons certes le fait que ***l'article 19 P-LPers*** prévoit des mesures lorsque le contrat de travail est résilié sans qu'il y ait faute de l'employé(e), mais nous estimons aussi que l'obligation de la Confédération de garder l'employé(e) à son service devrait être maintenue, sous une forme à préciser. L'employeur a un devoir de diligence particulier envers les catégories énumérées à l'alinéa 2, les professions de monopole et les employé(e)s de longue date, car leurs possibilités sur le marché libre de l'emploi sont limitées. En critiquant ci-dessus l'abrogation de l'article 12 LPers, nous avons déjà évoqué la nécessité de prévoir des délais de congé plus longs. Nous estimons que les indemnités financières sont à elles seules insuffisantes. L'avenir professionnel est assuré de façon plus efficace et durable par des offres d'emploi contraignantes et par le reclassement.

Quelques mots, finalement, sur le **droit de grève limité régi par l'article 24, alinéa 1 LPers** du droit en vigueur : il s'applique aux employé(e)s actifs dans le domaine de la sécurité, des affaires étrangères ou de l'approvisionnement du pays. Choquante en soi, cette limitation d'un droit fondamental dans le droit public n'a plus de raison d'être à cause de l'alignement généralisé du projet de LPers sur le CO. Eu égard à l'abolition de la protection actuelle contre le congé ou à son alignement sur le CO et à la suppression du devoir de fidélité, on ne saurait maintenir l'article 24, alinéa 1. Cette différence de traitement entre employé(e)s du secteur public et employé(e)s de l'économie privée – l'interdiction de la grève – enfreint le principe d'égalité de traitement.

Nous demandons dès lors à titre subsidiaire l'abrogation de l'article 24, alinéa 1 dans le projet de LPers.

3. Remarques finales

Nous nous félicitons que vous ne remettiez pas en question l'article 33 LPers lors de la présente révision. Vous manifestez ainsi votre attachement au partenariat social, dont l'importance est grande pour les postes à la Confédération. Nous vous rappelons que ce partenariat doit se concrétiser dans toutes les réglementations qui touchent au droit du personnel. Nous regrettons ainsi qu'il n'y ait jamais eu, pour la révision dont il est question ici, de négociations placées sous le signe du partenariat social. En ultime instance, la révision que vous présentez est ainsi un acte unilatéral de l'employeur. La Confédération, employeuse autrefois exemplaire, devrait donner un meilleur exemple d'un véritable partenariat social.

Le personnel de la Confédération a traversé moult « réformes », est déstabilisé et souvent même résigné. L'insatisfaction fait des ravages, notamment parce que les salaires sont fortement en retard sur le secteur privé et parce que les prestations de la caisse de pension Publica ont été fortement réduites. Ces mesures ne renforcent pas l'attrait de la Confédération sur le marché de l'emploi. Dans ce contexte, votre révision, qui permet à la Confédération de pratiquer une politique d'embauche discrétionnaire, est absolument inacceptable.

Veuillez croire, Monsieur le conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

ASSOCIATION DU PERSONNEL DE LA CONFÉDÉRATION

Der Präsident:

Für die Geschäftsstelle:

Hans Müller

Rolf Zimmermann