

98.076

**Message
concernant la loi sur le personnel de la Confédération
(LPers)**

du 14 décembre 1998

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi sur le personnel de la Confédération (LPers) en vous demandant de l'approuver.

Conjointement, nous vous demandons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1991 M 90.031 Révision totale du statut des fonctionnaires
(N 27 novembre 1990, Commission du Conseil national;
E 24 janvier 1991)

1992 M 91.002 Plafonnement des effectifs
(N 21 mars 1991, Commission de gestion et commission des
finances du Conseil national; E 10 juin 1992)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 décembre 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

40234

Condensé

Les mutations rapides que subissent l'économie et la société exigent que l'Etat également soit disposé à se réformer. Dans un contexte de globalisation croissante, l'efficacité du secteur public est un atout majeur dans la concurrence que se livrent les sites économiques. Vu les ressources limitées, les administrations doivent être capables, au moyen de structures flexibles, de gérer des processus axés sur des objectifs. En outre, une orientation vers les effets ainsi que la création de valeurs dépendent du savoir et de l'innovation. Ainsi, la flexibilité et la qualité de la gestion du personnel gagnent en importance.

La Confédération doit, elle aussi, affronter ce défi en matière de politique du personnel. Pour continuer à se positionner comme un employeur attrayant, compétitif et social, elle a besoin d'une gestion du personnel moderne et dynamique, qui poursuit trois objectifs principaux: soutenir les processus de changement dans l'administration et les entreprises fédérales, faciliter l'application de méthodes économiques de travail et encourager une culture favorable à l'apprentissage. Si l'on veut qu'une gestion du personnel moderne ait des effets durables sur place, il faut mobiliser d'abord la ligne hiérarchique. Les supérieurs à tous les niveaux sont appelés à exercer leur rôle dirigeant selon une approche globale soucieuse des résultats. Quant aux collaborateurs, ils assument leur part de responsabilité, notamment en ce qui concerne leur développement professionnel et personnel. Ceci présuppose un changement culturel nécessitant des garde-fous juridiques.

Le pilier de la réforme de la politique du personnel est la modernisation du droit du personnel, modernisation que plusieurs cantons et communes de Suisse ont déjà entreprise. La souplesse accrue des conditions d'engagement permettra à l'administration et aux entreprises fédérales de réagir face à l'évolution de l'environnement et de s'adapter en fonction des spécificités des organisations et des individus. Malgré de nombreuses révisions partielles, la loi sur le statut des fonctionnaires de 1927 (StF) entrave une nécessaire dynamisation et ne permet pas d'assurer la perméabilité souhaitée entre le service public et le secteur privé. Les demandes de refonte complète ont dû être reportées jusqu'à la révision totale du StF, c'est-à-dire jusqu'à l'élaboration de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers).

Le but de la révision totale est d'obtenir un acte législatif concis, qui accorde à tous les employeurs de la Confédération (administration générale, tribunaux, la Poste, CFF, etc.) la marge de manœuvre nécessaire. La LPers veut offrir un ensemble de normes communes à la totalité du personnel fédéral et éviter ainsi l'atomisation du droit du travail de la Confédération. L'assouplissement partiel des conditions d'engagement est lié au rapprochement avec le code des obligations; le statut du personnel fédéral reste cependant régi par le droit public. La nomination pour une durée administrative (statut de fonctionnaire) est remplacée par un engagement révocable de droit public, doté d'une protection consolidée contre le licenciement, sur la base d'un contrat individuel. La garantie du poste de travail pour une période de quatre ans est remplacée par une large sécurité de l'emploi, sous condition de mobilité professionnelle. La possibilité de conclure des conventions collectives de travail est une nouveauté. Le système salarial se voit axé sur la prestation et le marché. Les voies de recours sont simplifiées.

La LPers détermine les objectifs que doivent poursuivre les services fédéraux, responsables en matière de politique du personnel. Toutes les mesures concernant le personnel – aussi bien les actes législatifs (dispositions d'exécution, conventions collectives de travail) que les actes d'application (contrats individuels de travail, mesures en matière de politique du personnel, décisions individuelles, etc.) – doivent être subordonnées à ces objectifs. Même si la LPers laisse une marge de manœuvre importante au niveau des dispositions d'exécution, elle lie l'activité des responsables du personnel aux buts communs qu'elle définit. La LPers concrétise cette option en créant la base légale pour les instruments de la politique du personnel et respecte ainsi le principe de légalité.

La LPers peut se targuer d'être un texte moderne et tourné vers l'avenir:

- *en adoptant des éléments contractuels et en introduisant la convention collective de travail dans le droit public, elle rapproche le statut du personnel des normes du CO, qui prévalent dans le secteur privé;*
- *elle transfère du Parlement à l'exécutif les compétences nécessaires à une gestion du personnel moderne et favorise, par un «reporting» accru, un climat de confiance entre les deux institutions;*
- *elle autorise une large délégation de compétences, notamment aux entreprises fédérales qui, dans l'optique d'une libéralisation, devront à l'avenir s'affirmer plus fortement sur le marché;*
- *elle offre un cadre étendu pour des mesures de politique du personnel – recrutement et développement du personnel, mesures sociales – qui permet de prendre des mesures appropriées également quand les conditions du marché du travail et de l'économie se modifient;*
- *elle est sociale et favorable au personnel, protège de l'arbitraire et encourage une culture basée sur la confiance entre les employeurs fédéraux et leurs partenaires sociaux;*
- *enfin, elle est compatible avec le droit européen.*

La LPers doit remplacer le StF au terme de la législature 1997–2000 et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001. La modernisation de l'administration fédérale, qui s'opère ces dernières années dans le cadre de grands projets de réforme (réforme du gouvernement et de l'administration, gestion par mandat de prestations et enveloppes budgétaires, large indépendance des entreprises fédérales), se voit soutenue par une base légale appropriée en matière de politique du personnel. Sans un renouvellement de la législation sur la fonction publique, le processus de modernisation serait compromis.

Les questions relatives au deuxième pilier ne sont pas abordées dans la LPers. Elles feront l'objet d'une loi fédérale distincte sur la prévoyance professionnelle du personnel fédéral.

Suite au passage d'un plafonnement des effectifs à une gestion par les coûts de personnel, il est demandé d'abroger les art. 2 et 2a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

Message

1 **Partie générale**

11 **Historique**

111 **Evolution du droit régissant le personnel de la Confédération jusqu'à la fin des années 80**

Avec le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF)¹, le législateur codifiait pour la première fois de façon complète les rapports de service au sein de la Confédération. Avant cette date, la réglementation était dispersée dans les nombreuses dispositions des législations spéciales. En plus de 70 ans d'existence, le StF a subi 20 révisions. Ces révisions n'étaient toutefois que des réactions isolées à l'évolution du droit privé du travail, à la restructuration de l'administration et des entreprises fédérales, ainsi qu'aux développements intervenus dans le secteur économique et sur le marché du travail. Les intervalles entre révisions sont devenus de plus en plus courts; mais la refonte complète des rapports entre la Confédération et son personnel n'a été qu'esquissée.

112 **Révision partielle de 1996 et révision totale**

Aussi les Chambres fédérales ont-elles exigé la révision totale du StF par la motion 90.031 du 2 novembre 1990. Le Conseil fédéral considérait lui-même qu'il était urgent d'assouplir les rapports de service. Entamées avant la transmission de la motion, les révisions du droit régissant les cadres² n'étaient que le préalable à une refonte et à un assouplissement fondamentaux du droit du personnel de la Confédération. Le Conseil fédéral a donc décidé, le 4 mars 1991, d'entamer la révision du StF en deux étapes: une révision partielle, traitant les sujets urgents et réalisables rapidement, suivie d'une révision totale par laquelle serait mise en œuvre la refonte complète.

La 20^e révision partielle du StF est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996³. Elle offre à la Confédération, en tant qu'employeur, de nouvelles possibilités d'aménagement des salaires et prévoit l'introduction d'éléments supplémentaires de salaire liés aux prestations, une instance de recours paritaire pour les recours concernant les salaires liés aux prestations, une autonomie plus grande pour la Poste et les CFF, un nouveau régime de prévoyance professionnelle, l'abandon des allocations familiales basées sur l'état civil, ainsi qu'une base juridique pour les mesures sociales en cas de restructuration des offices. Dans son message, le Conseil fédéral avait demandé en outre de remplacer la nomination des fonctionnaires hors classe pour une période administrative par un contrat résiliable. Sa décision de limiter cette révision aux cadres faisait suite à l'initiative Allenspach du 14 décembre 1990 (90.271). Les

¹ RS 172.221.10

² Ordonnance du 25.2.1981 sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département (RS 172.221.104.2) et ordonnance du 30.1.1991 sur les rapports de service des secrétaires généraux et chefs des services d'information des départements (RS 172.221.104.1)

³ Message du 4.10.1993 (FF 1993 IV 520 ss); arrêté des Chambres fédérales du 24.3.1995 (FF 1995 II 394 ss); entrée en vigueur au 1.1.1996 (RO 1995 5061).

Chambres fédérales supprimèrent cependant cette modification et renvoyèrent la question de la «période administrative» à la révision totale.

Depuis la révision du StF au 1^{er} janvier 1996, le droit régissant le personnel de la Confédération est resté en mouvement⁴. La révision totale demandée par la motion 90.031 du 2 novembre 1990 est l'objet du présent projet.

12 Procédure préalable

Formée des directions du personnel de la Poste, de l'ex-entreprise Telecom, des CFF, des douanes et du DDPS, ainsi que de la direction de la Caisse fédérale d'assurance, et présidée par l'Office fédéral du personnel, la Conférence des directeurs du personnel (CDP) a chargé en 1993 un groupe de projet de préparer la révision totale du StF, groupe dans lequel étaient représentées l'administration générale de la Confédération et les entreprises fédérales.

En 1993 et en 1995, le groupe commanda au professeur Paul Richli des expertises sur le cadre constitutionnel. Lors des préparatifs de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), il s'inspira également de la révision partielle entreprise parallèlement par les Chambres fédérales, travail qui devait durer jusqu'en mars 1995. Les propositions de révision ont été discutées, au fur et à mesure de leur élaboration, avec l'administration générale de la Confédération (avant tout lors des conférences des services centraux du personnel des départements [CSCP]) et avec les entreprises fédérales (surtout dans le cadre de la CDP).

Le 6 mai 1998, le Conseil fédéral ouvrait la procédure de consultation auprès des partis, des organisations économiques et professionnelles (associations patronales et associations d'employés, notamment) et des cantons. La consultation s'achevait fin août 1998.

Voici comment résumer les résultats de la procédure de consultation⁵:

- la révision du droit régissant le personnel de la Confédération est jugée nécessaire;
- l'orientation générale du projet est admise par la majorité;
- sont ressentis comme particulièrement positifs l'élaboration d'une loi couvrant l'ensemble du personnel de la Confédération, l'assouplissement du droit du personnel, la latitude de réglementation et de décision, l'abandon de la nomination pour une période administrative, ainsi que l'introduction de la convention collective de travail (CCT);
- la majorité des cantons voient dans la LPers un texte moderne, progressiste, adapté aux besoins de la Confédération et du personnel, offrant une grande liberté d'aménagement et ouverte au partenariat social;
- en revanche, les opinions relatives à la portée matérielle de la loi et à la densité du projet soumis à consultation divergent: les partis politiques et les organisations économiques de droite souhaiteraient rapprocher encore davantage la LPers du code des obligations (CO; RS 220). Les partis de gauche et les organi-

⁴ Au niveau des lois, on citera notamment la réforme des PTT (message du 10.6.1996; lois, cf. RO 1997 2465 et 2480; loi d'organisation de l'entreprise fédérale de La Poste, RS 783.1) et celle des CFF (message du 13.11.1996, FF 1997 I 853 ss; projet soumis au référendum; cf. FF 1998 1176 ss; LCFF; RS 742.31).

⁵ Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation (d, f, i) peut être obtenu auprès de l'Office fédéral du personnel, 3003 Berne.

sations du personnel fédéral plaident pour un régime autonome et une définition plus précise de valeurs de référence en matière de politique du personnel; ils entendent réduire les compétences décisionnelles déléguées au gouvernement et aux entreprises fédérales.

Les organisations du personnel fédéral ont été impliquées dans les travaux préliminaires; elles ont pu se prononcer sur plusieurs projets et faire valoir leur position. En juillet 1996, la CDP a discuté avec elles une première ébauche de projet de LPers. D'autres entretiens ont suivi sur la base des projets retravaillés, notamment en février 1997 (Office fédéral du personnel) et en janvier 1998 (Département fédéral des finances), ainsi qu'en novembre 1998, après la procédure de consultation (Département fédéral des finances et Office fédéral du personnel). Les dernières négociations se sont basées sur les résultats de la procédure de consultation. Elles ont permis d'éliminer très largement les divergences subsistant quant à la densité de la réglementation et la délégation des compétences. La possibilité de licencier du personnel pour des raisons économiques et des impératifs d'exploitation reste controversée.

La refonte complète du droit du personnel et la série de projets parallèles, qui touchaient également le personnel fédéral (réforme des PTT, réforme des CFF, réforme du gouvernement et de l'administration et LOGA, émancipation des entreprises d'armement, nouveau statut de l'Institut de la propriété intellectuelle, restructurations, mesures d'économie, réforme de la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération, etc.) ont ajouté à la complexité de la procédure préalable. Il était difficile de concilier les exigences des entreprises fédérales, qui demandaient une plus grande liberté d'entreprise, et celles des organisations du personnel, qui souhaitaient que la loi fixe par écrit les droits découlant de la politique du personnel. De même, la nouvelle répartition des compétences de réglementation entre les Chambres, le gouvernement et les entreprises fédérales, ou encore l'élaboration d'une législation du personnel qui se rapproche du CO ont nécessité de nombreuses discussions de fond.

13 Traitement des interventions parlementaires

Le projet permet de classer les motions suivantes:

Motion 90.031 du 2 novembre 1990 (révision totale du statut des fonctionnaires).

Discussion au Conseil national le 27 novembre 1990 (BO 1990 N 2040).

Discussion au Conseil des Etats le 24 janvier 1991 (BO 1991 E 48).

Voici le texte de la motion:

- *Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aussitôt que possible un projet de révision de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927. Par ladite révision, les objectifs suivants doivent être en particulier réalisés:*
 - *aménagement opportun des rapports de service dans le sens d'une plus grande flexibilité;*
 - *création d'un système de récompense qui prévoit entre autres possibilités une meilleure considération: a) de la prestation personnelle; b) des différences de salaire régionales; c) de la situation du marché de l'emploi;*
 - *promotion de la politique du personnel;*
 - *fixer un ordre de compétences qui permette une gestion du personnel efficace.*

Motion 91.002 des 29 janvier 1991 (CdG CN) et 12 février 1991 (CF CN) (plafonnement des effectifs).

Discussion au Conseil national le 21 mars 1991 (BO 1991 N 701).

Discussion au Conseil des Etats le 10 juin 1992 (BO 1992 E 433).

Cette motion exige que:

A. Le Conseil fédéral crée les instruments nécessaires à une gestion quantitative et qualitative du personnel et intègre ces instruments dans la gestion des activités étatiques et dans le contrôle global d'efficacité;

B. Les différentes hypothèses sur l'évolution des effectifs prévoient aussi une croissance zéro, avec pour objectif que l'effectif autorisé du personnel en 1995 ne dépasse pas le niveau de 1991;

C. Au terme de la mise en place des instruments énoncés, le Conseil fédéral présente aux Chambres un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral de durée limitée, modifiant les dispositions sur le plafonnement des effectifs, qui figurent dans la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. A titre d'essai, la compétence de décider le plafonnement sera transférée pour quatre ans (une législature) des Chambres au Conseil fédéral.

La politique de développement appliquée au personnel et aux structures durant la législature 1991–1995, l'abandon planifié de tâches au sein des départements tel que le Conseil fédéral l'a exigé, les économies obligatoires depuis 1997 en matière de postes (blocage des crédits) et les efforts portant sur le choix de priorités et l'optimisation des procédures en matière de personnel – efforts liés à la réforme du gouvernement et de l'administration (NOVE DUE) – ont abouti au résultat escompté, c'est-à-dire au maintien des dépenses de personnel à un niveau raisonnable. Ce succès, cependant, est dû non pas au plafonnement des postes, mais au passage d'une gestion par les effectifs à une gestion par les coûts de personnel, démarche qui a été largement appuyée par les Chambres. Cela a conduit à une prise de conscience accrue des coûts. Les dépassements enregistrés ces dernières années proviennent presque exclusivement des imprévus (asile) ou de la prise en charge de tâches relevant de la puissance publique et incombant jusque-là à Swisscom, à la Poste et aux CFF (libéralisation de ces entreprises fédérales). Les dépenses accrues de personnel dans les domaines gérés de façon globale ou le coût des plans sociaux ont été compensés par des crédits de matériel ou d'investissement; ils ne grèvent donc pas davantage le budget fédéral.

Cette nouvelle approche incite également le Conseil fédéral à demander, par le présent message, l'abrogation des articles 2 et 2a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 sur les mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁶ (cf. art. 36 LPers, modification du droit en vigueur), demande qui répond d'ailleurs au vœu des commissions de gestion et des commissions des finances des Chambres fédérales.

La LPers tient également compte de recommandations importantes formulées par les commissions de gestion des Chambres fédérales à l'intention du Conseil fédéral dans leur rapport du 12 février 1998 sur la politique du personnel de la Confédération⁷. Le Conseil fédéral y répond dans un rapport séparé.

⁶ RS 611.010

⁷ FF 1998 4229 ss

2 **Partie spéciale**

21 **Généralités**

Dans la LPers, le législateur fixe les objectifs stratégiques de la politique du personnel de la Confédération; il y définit en outre les normes minimales et le cadre dans lequel doivent évoluer les rapports de travail entre la Confédération et son personnel. En revanche, le pouvoir législatif abandonne le terrain opérationnel au gouvernement et aux autres employeurs de la Confédération, et les charge de créer les instruments propres à réaliser les objectifs (art. 4 LPers). Sous cet angle, la LPers met en œuvre, dans le domaine du personnel, la réforme du gouvernement et de l'administration mise sur rails avec l'adoption de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010); elle applique certains éléments de la «nouvelle gestion publique» (NGP) dans le secteur du personnel et tient compte de l'orientation donnée à la politique du personnel de l'administration générale de la Confédération par le Projet Organisation de la fonction du Personnel (POP)⁸.

La refonte du droit du personnel conduit à une nouvelle répartition des responsabilités, notamment entre l'exécutif et le législatif. La nouvelle hiérarchie des compétences résulte de l'attribution stricte des compétences stratégiques aux Chambres et de la responsabilité opérationnelle au gouvernement.

Pour assurer le pilotage dans le domaine du personnel, les Chambres disposent de l'arsenal législatif (LPers, CO, loi sur la responsabilité⁹, LOGA, PA¹⁰, OJ¹¹, etc.), du budget et des moyens de surveillance parlementaires; l'exécutif assiste les Chambres en leur faisant régulièrement rapport (art. 5, al. 2, LPers). Le Conseil fédéral coordonne et dirige la mise en œuvre de la stratégie définie par le législateur en matière de politique du personnel (art. 5, al. 1, LPers); à cette fin, lui et les autres employeurs de la Confédération créent les instruments nécessaires (art. 4 LPers).

Sur le plan matériel, la LPers s'inspire du droit du travail du CO. Le cadre juridique des rapports de travail au sein de la Confédération y est défini de façon à ce que les relations entre employeur et employé soient régies de façon équivalente dans les secteurs privé et public; la LPers rapproche donc autant que possible le droit matériel de la fonction publique de celui du CO. Dans les cas où le CO, conçu pour le secteur privé, ne se prête pas aux rapports de travail au sein de la Confédération, la LPers instaure des normes particulières, qui dérogent au CO. En outre, en vertu du principe de la légalité qui vaut pour toutes les activités de l'Etat, la LPers doit contenir des bases définissant les prestations de l'Etat et les restrictions des droits fondamentaux, ces derniers éléments ne nécessitant pas forcément une base légale explicite dans le secteur privé. Par conséquent, la LPers contient certaines dispositions, applicables aussi bien à la procédure de règlement des litiges qu'aux autres procédures.

Malgré l'applicabilité de principe du CO (art. 6, al. 2, LPers), la nécessité objective de s'écarter de certaines normes régissant le droit privé du travail et l'obligation, pour toute l'action étatique, de respecter les principes constitutionnels de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire nécessitent une LPers autonome.

L'orientation donnée à la LPers peut être caractérisée par les priorités suivantes:

⁸ Arrêté du Conseil fédéral du 18.11.1998

⁹ RS 170.32

¹⁰ Loi sur la procédure administrative; RS 172.021

¹¹ Loi sur l'organisation judiciaire; RS 173.110

- Champ d'application et uniformité du droit du personnel: la LPers entend constituer une norme commune pour l'ensemble du personnel de la Confédération et prévenir ainsi l'atomisation du droit public du travail;
- Assouplissement des rapports de service: les fonctionnaires deviennent des employés; la nomination pour une période administrative de quatre ans fait place à un rapport de travail non limité et révocable, basé sur un contrat de travail individuel, écrit, de droit public, pour lequel la LPers laisse plus de latitude aux parties contractantes que le droit actuel;
- Protection contre le licenciement sous condition de mobilité: la Confédération doit rester un employeur fiable. La protection contre le licenciement arbitraire pourvoit à la sécurité de l'emploi. Les licenciements sont en principe possibles en cas d'insuffisance dans les prestations ou de diminution de la demande en personnel. Ils doivent être justifiés et sont attaquables. En contrepartie toutefois, on exige du personnel qu'il soit mobile;
- Salaire: le salaire dépend non seulement de la fonction, mais aussi de l'expérience et de la prestation individuelle. Le système de rémunération devient ainsi un outil de gestion essentiel; il tient aussi davantage compte du marché de l'emploi et des besoins spécifiques de chaque branche;
- Procédure de recours: la procédure actuelle est simplifiée. La commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (CRP) reçoit des compétences décisionnelles finales. Elle décharge ainsi le Tribunal fédéral.

22 Commentaire article par article

Section 1 Dispositions générales (art. 1 à 6)

Art. 1 Objet

La LPers ne régit que les rapports de travail, c'est-à-dire les relations entre la Confédération et son personnel qui relèvent du droit du travail. La réglementation des questions découlant des rapports de travail – responsabilité découlant d'un dommage et pénale, procédure et droit de recours, assurances sociales, formation professionnelle, égalité de traitement entre hommes et femmes, protection des données, etc. – fait l'objet de la législation spéciale (cf. commentaire de l'art. 6, al. 2, LPers).

Art. 2 Champ d'application

L'objectif du StF de 1927 – réglementer les rapports de travail pour l'ensemble du personnel fédéral – retrouve une nouvelle vigueur dans la LPers. Le champ d'application de la LPers s'étend foncièrement à tout le personnel des trois pouvoirs ainsi qu'à celui des unités administratives décentralisées – sous réserve de normes juridiques spéciales (art. 2, al. 1, LPers).

Selon l'art. 2, al. 3, LOGA, les unités administratives décentralisées font en effet partie de l'administration fédérale, en fonction des actes législatifs régissant leur organisation. D'après le premier message relatif à la LOGA¹², il s'agit « d'unités occupant une position plus ou moins spécifique et différant les unes des autres en

¹² FF 1993 III 1011

vertu de leur législation qui les organise». D'après la LOP¹³ et la loi sur les CFF¹⁴, la LPers s'applique également à ces deux entreprises de la Confédération.

Le personnel judiciaire appartient au personnel fédéral – pour autant qu'il ne soit pas soumis aux dispositions spéciales de l'organisation judiciaire (art. 7 à 9 et 20 OJ). Pour assurer l'indépendance des juges vis-à-vis du gouvernement, l'art. 33, al. 2, LPers permet aux tribunaux fédéraux, dans le cadre de la législation (LPers, OJ, CO, etc.), d'édicter pour son personnel des règles qui divergent des dispositions d'exécution du Conseil fédéral. C'est dans cette même perspective que s'inscrit la possibilité laissée au Tribunal fédéral de déterminer lui-même lesquels de ses employés sont nommés pour une durée de fonctions et de trancher lui-même des litiges concernant son personnel (art. 8, al. 4, LPers).

N'entrent pas dans le champ d'application de la LPers:

- le personnel de Swisscom: en vertu de l'art. 25, al. 2, de la loi du 30 avril 1997 sur l'entreprise des télécommunications (LET)¹⁵, la législation sur le personnel de la Confédération vaut encore pour le personnel de Swisscom jusqu'au terme de la période administrative 1997–2000; selon l'al. 3, les rapports de service se fondent sur le contrat de travail du CO à partir du 1^{er} janvier 2001;
- le personnel des entreprises d'armement: en vertu de l'art. 6 de la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération¹⁶, les rapports de service de droit public du personnel des entreprises existantes qui dépendent du groupement de l'armement ont été transformés en rapports de droit privé à la date de la conversion de ces entreprises en sociétés anonymes. Le Conseil fédéral a promulgué un régime transitoire, qui vaut au plus tard jusqu'à la fin de la période administrative actuelle, donc jusqu'à fin 2000;
- les personnes élues par l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 4, cst. et art. 2, al. 2, let. a, LPers); en font partie par exemple les membres du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux, le chancelier de la Confédération, le général; leur statut est défini par une législation spéciale;
- les apprentis (art. 2, al. 2, let. b, LPers) des métiers reconnus par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFPT); ceux-ci sont soumis à la loi sur la formation professionnelle et au droit du contrat de travail du CO. Les apprentissages non reconnus sont en revanche soumis aux dispositions de la LPers;
- le personnel des organisations chargées de tâches étatiques et les tiers n'appartenant pas à l'administration fédérale, c'est-à-dire le personnel des organisations dites «semi-étatiques» (art. 2, al. 4, LOGA). Selon le premier message relatif à la LOGA¹⁷, entrent dans cette catégorie les institutions de droit public bénéficiant d'une large autonomie en matière d'organisation (la Banque nationale, par exemple, ou la CNA), ainsi que les organisations de droit privé ou mixte chargées de tâches administratives. A leur égard, le Conseil fédéral n'intervient que ponctuellement comme organe de pilotage (par exemple lors d'élections); en vertu de l'art. 5, al. 3, LPers, il peut également coordonner les affaires du personnel de ces organisations. Les rapports de travail de ces dernières sont cependant soumis foncièrement au CO ou à la loi spéciale qui les régit.

¹³ Loi fédérale du 30.4.1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP; RS 783.1)

¹⁴ Loi fédérale du 20.3.1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31)

¹⁵ RS 784.11

¹⁶ RS 934.21

¹⁷ FF 1993 III 949 ss, surtout 1011'ss

Le personnel de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) continue d'être assujéti à la loi fédérale sur le statut et les tâches de l'IPI¹⁸ et à l'ordonnance sur le personnel¹⁹. Il est engagé par contrat de droit public; l'institut est pleinement compétent pour engager son personnel.

Art. 3 Employeurs

L'art. 3, al. 2, LPers autorise le Conseil fédéral à déléguer aux employeurs énumérés à l'art. 3, al. 1, LPers, ainsi qu'à d'autres unités administratives des compétences d'employeur. Le Conseil fédéral, qui organise l'administration et fixe les attributions des unités administratives en matière de personnel, doit pouvoir aussi définir et transférer à ces unités les compétences correspondant à leur autonomie. Il faut rapprocher cette disposition de la compétence attribuée au Conseil fédéral par l'art. 8, al. 1, LOGA, soit «l'organisation judiciaire de l'administration fédérale». Les unités administratives envisagées ici sont par exemple l'Administration des douanes, le domaine des EPF, etc.

Voici les compétences qui pourraient être déléguées:

- droit de réglementer, c'est-à-dire compétence et obligation d'édicter les dispositions d'exécution découlant de la LPers;
- droit de prendre des mesures, c'est-à-dire compétence et obligation de décider les mesures de politique du personnel affectant l'ensemble ou une partie du personnel des employeurs concernés.

Art. 4 Politique du personnel

La Confédération entend rester un employeur social et ouvert au progrès. A tous les échelons du marché, elle souhaite se profiler comme employeur compétitif et attractif et disposer de collaborateurs qualifiés et motivés grâce à des conditions de travail modernes. Pour ce faire, elle a besoin d'une politique du personnel clairvoyante, axée sur trois objectifs: soutenir les mutations et les orientations stratégiques de l'administration et des entreprises fédérales, permettre l'application de méthodes de travail économiques et rationnelles, favoriser une culture d'entreprise ouverte à l'apprentissage. Pour mettre efficacement en œuvre la politique du personnel, il convient de développer et de renforcer la gestion, donc de favoriser le développement des cadres (art. 4, al. 2, let. c, LPers). Le personnel doit également être informé de façon complète et transparente (art. 4, al. 2, let. k, LPers).

En tant qu'employeur, la Confédération se fixe aussi comme objectif d'assumer une certaine fonction de modèle pour la société, tout en empêchant activement le règne de l'arbitraire dans les rapports de travail (art. 4, al. 3, LPers).

Les mesures favorisant la réalisation de ces objectifs de politique du personnel sont couvertes globalement par l'art. 4 LPers. Certes, la LPers cite nommément dans les dispositions subséquentes, quelques instruments utiles pour la stratégie de la politique du personnel. Mais pour ce qui est de la mise en œuvre, donc du choix des instruments appropriés, elle laisse entière liberté aux employeurs responsables au niveau opérationnel.

¹⁸ LIPI du 24.3.1995 (RS 172.010.31)

¹⁹ Oper-IPI du 30.9.1996 (RS 172.010.321)

Art. 5 Coordination et controlling

L'Assemblée fédérale exerce sa compétence en matière de personnel par le biais de la législation (pilotage juridique par la promulgation de la LPers, notamment), des ressources financières (pilotage par le budget) et des moyens de surveillance parlementaire (interventions préventives ou réactives). Pour l'essentiel, c'est le Conseil fédéral qui a la compétence des tâches de pilotage en matière de personnel (art. 104, ch. 12, 14 et 15 cst.).

La grande marge de manœuvre des employeurs, les vastes possibilités de déléguer les compétences de réglementer et la faculté de différencier les réglementations selon l'employeur ou selon la catégorie de personnel (art. 33, al. 4, LPers) exigent un renforcement du Conseil fédéral en tant qu'organe de pilotage de la politique du personnel. Le pilotage consiste à s'assurer avant tout que la politique du personnel respecte les objectifs définis à l'art. 4 LPers. L'art. 5, al. 2, LPers charge donc le Conseil fédéral de veiller à ce qu'un *controlling* approprié soit mis en place.

Pour diriger et gérer les affaires du personnel, le Conseil fédéral dispose d'instruments spécifiques de *controlling*, qui garantissent la continuité, la transparence et la fiabilité dans la mise en œuvre de la politique du personnel. Grâce au nouveau système d'information sur le personnel (BV PLUS pour l'administration générale de la Confédération), les données nécessaires pourront être consultées au moyen d'indicateurs.

Autant que possible et à chaque fois qu'il le jugera indiqué, le Conseil fédéral déléguera la conduite de la politique du personnel aux employeurs, notamment à la Poste et aux CFF, et ne la confiera à un service central spécialisé que dans les cas où des considérations d'ordre supérieur l'exigent. Pour ce qui est de déléguer certaines tâches de controlling, le Conseil fédéral n'est pas entièrement libre: dans la mesure où l'exécution des tâches nécessite l'indépendance en matière de droit du personnel, le Conseil fédéral est tenu de laisser aux employeurs l'autonomie qui correspond à leur statut organisationnel et à leurs tâches (art. 33, al. 1 et 3, LPers).

Dans le domaine judiciaire, le pilotage juridique par le biais des dispositions d'exécution relève de la compétence du pouvoir judiciaire, qui décide lui-même s'il entend soumettre son personnel aux dispositions d'exécution gouvernementales ou y déroger (art. 33, al. 2, LPers).

L'art. 5, al. 2, LPers lie cependant la cession de larges compétences de réglementer au gouvernement à une obligation de faire rapport («*reporting*»), ce qui permet aux Chambres d'assumer la surveillance du domaine concerné. En contrepartie des tâches de direction qui lui sont transférées, le Conseil fédéral assure l'information des Chambres fédérales. Il peut déléguer cette tâche.

C'est au Conseil fédéral qu'il incombe d'édicter des dispositions d'exécution uniformes; afin de garantir la cohérence de la politique du personnel.

Plusieurs lois fédérales permettent de confier l'exécution de tâches étatiques à des tiers (délégation à des organisations semi-étatiques). Selon l'art. 5, al. 3, LPers, le Conseil fédéral peut coordonner les affaires du personnel dans les domaines décentralisés confiés à des tiers, ou attribuer cette tâche à des services spécialisés.

Art. 6 Droit applicable

En renvoyant aux droits et obligations inscrits dans la constitution et la législation, l'art. 6, al. 1, LPers a valeur déclaratoire. Cette norme interdit de concéder des droits

ou d'imposer au personnel de la Confédération des obligations qui, en vertu de la constitution, doivent être énoncés expressément dans un acte législatif. On se reportera aux atteintes à la liberté d'établissement (art. 19, al. 1, let. a et b, LPers), à celle du commerce (art. 19, al. 3; art. 21, al. 1, LPers) et à la liberté personnelle (art. 19, al. 1, let. c, LPers), etc.

En déclarant l'applicabilité des dispositions pertinentes du CO, l'art. 6, al. 2, LPers entend rapprocher le droit du travail de la fonction publique de celui du secteur privé. Grâce à sa souplesse, le CO offre un cadre juridique qui se prête à l'aménagement des rapports de travail au sein de la Confédération.

La juxtaposition actuelle de normes juridiques différentes pour le secteur privé et le service public entrave la mobilité entre ces deux domaines. Le rapprochement des droits du travail crée en revanche des conditions analogues sur le marché de l'emploi; il harmonise l'environnement de la fonction publique et celui des entreprises privées.

L'applicabilité foncière du CO permet l'aménagement des rapports juridiques. Le CO laisse en effet aux parties au contrat de travail la liberté de réglementation et de décision. Seule cette latitude permet aux partenaires d'adapter constamment leurs rapports aux exigences et aux besoins de chacun, ou alors au changement des circonstances.

La LPers et les lois spéciales passent avant le CO. Ce dernier n'est applicable par analogie que si la LPers ne contient pas de dispositions y dérogeant explicitement. Inversement, les dispositions d'exécution (art. 33 et 34 LPers) ne peuvent déroger aux prescriptions contraignantes du CO que si la LPers ou d'autres lois fédérales l'autorisent expressément. La LPers et d'autres lois spéciales n'instaurent un droit particulier du travail que dans les cas où l'application du CO n'aboutirait pas aux buts fixés ou si les circonstances particulières du travail pour la Confédération exigent des normes divergentes.

Les contenus des CCT doivent également être compatibles avec les normes contraignantes du CO. De même, les organes de règlement des litiges doivent s'y conformer; ils ne peuvent combler les lacunes de la LPers en créant librement une nouvelle jurisprudence.

Outre la LPers, les autres lois fédérales conduisant à des dérogations au CO sont notamment les suivantes:

- la *loi sur la responsabilité*²⁰; elle règle la responsabilité découlant d'un dommage procédant des rapports de service au sein de la Confédération, responsabilité qui diffère de la responsabilité civile du CO;
- la *loi sur l'égalité*²¹; pour le service public de la Confédération, elle comprend des normes spéciales qui divergent du CO;
- le *code pénal*²²; il punit certains comportements des employés de la Confédération qui, dans les entreprises privées, ne sont pas réprimés ou le sont plus modérément (abus de pouvoir, émoluments excessifs, corruption passive et active, violation du secret de fonction, etc.)²³;

²⁰ LRCF (RS 170.32)

²¹ LEg (RS 151)

²² CP (RS 311.0)

²³ Le code pénal militaire (CPM; RS 321.0) soumet également le personnel de l'administration militaire, du corps des gardes-fortifications, de l'escadre de surveillance, du corps des gardes-frontière et des opérations de soutien de la paix au droit pénal et à la juridiction militaires (art. 2 et 3 CPM).

- la *loi sur la protection des données*²⁴; elle exige une base légale expresse pour le traitement des données sensibles;
- la *loi sur la procédure administrative* et la *loi sur l'organisation judiciaire*²⁵; ces deux lois régissent la procédure décisionnelle et le règlement des litiges dans le droit public fédéral;
- la *loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration*²⁶; elle régit les responsabilités et les compétences des organes fédéraux en matière d'organisation.

Au nombre des dispositions pertinentes du CO, il faut compter – en dehors du droit du travail proprement dit (art. 319 à 362 CO) – des normes telles que celles qui concernent les vices du consentement à la conclusion des contrats (art. 1 à 40 CO).

En parlant d'application «par analogie» du CO, la LPers exclut les normes du CO qui ne se prêtent pas aux rapports de travail au sein de la Confédération. Il incombera aux dispositions d'exécution et aux actes d'application même (notamment aux ordonnances découlant de l'art. 33 LPers et aux CCT fondées sur l'art. 34 LPers, de même qu'aux contrats individuels de travail selon l'art. 7 LPers), ainsi qu'au pouvoir judiciaire, de concrétiser cette référence indéterminée au CO. Le renvoi au CO de l'art. 6, al. 2, LPers intègre ce dernier dans la LPers et lui confère le statut d'acte de droit public, applicable aux rapports de travail au sein de la Confédération.

L'art. 357, al. 2, CO règle le rapport entre CCT et contrat individuel de travail: les accords individuels contraires aux clauses impératives d'une CCT sont nuls, à moins qu'ils ne soient en faveur de l'employé. L'art. 6, al. 4, LPers prolonge ce régime, le déclarant applicable aux contradictions entre toutes les dispositions d'exécution (CCT et ordonnances) et le contrat de travail individuel.

Section 2 Formation, cessation et résiliation des rapports de travail (art. 7 à 13)

Art. 7 Formation et conditions d'engagement

Selon l'art. 7, al. 1, LPers, les rapports de travail au sein de la Confédération découlent désormais de la signature d'un contrat de travail écrit et non plus, comme autrefois, d'une décision soumise à approbation. Le contrat est régi par le droit public. En effet, la Confédération, en tant que partenaire contractuel, est liée dans ses agissements par les principes constitutionnels de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire. D'autre part, le règlement de litiges éventuels dans le cadre du droit public offre des avantages aux deux parties quant à la charge et aux coûts de la procédure. Pour des raisons de sécurité juridique, le contrat doit être écrit.

L'art. 7, al. 2, LPers confie aux dispositions d'exécution le soin de régler le temps d'essai. Ce dernier s'inspirera en principe de l'art. 335b, al. 1, CO, mais pourra durer jusqu'à six mois.

L'art. 7, al. 3, LPers autorise le Conseil fédéral à limiter l'accès à des tâches qui impliquent de l'exercice de la puissance publique. La terminologie permet un régime national compatible avec le droit de l'Union européenne (cf. chapitre 5, Compatibilité avec le droit européen).

²⁴ LPD (RS 235.1)

²⁵ PA (RS 172.021); OJ (RS 173.110)

²⁶ LOGA (RS 172.010)

Art. 8 Durée

L'art. 8 LPers remplace la nomination pour une période administrative par un rapport de travail révocable. Nommer ou confirmer le personnel pour une période de quatre ans ne répond plus au système de la planification continue, ni à la rapidité des changements. La période administrative n'offre d'ailleurs qu'une protection théorique contre la perte d'emploi ou le licenciement. C'est pourquoi la LPers remplace ce système par des dispositions qui offrent d'autres garanties et plus de latitude. Voici en quoi elles consistent:

- sécurité de l'emploi (art. 13 et 18, al. 1, LPers);
- indemnisation (art. 18, al. 2 à 5, LPers);
- voies de recours et réglementation de la procédure selon PA et OJ.

L'art. 8, al. 1, LPers clarifie la situation juridique au cas où la durée du contrat n'est pas déterminée du tout ou lorsqu'elle est vague. Dans ce cas, le rapport de travail est réputé de plein droit «de durée indéterminée».

La Confédération doit pouvoir conclure des contrats de travail de durée déterminée (par exemple pour le travail par projet). Il ne s'agit pas d'encourager la conclusion de contrats en chaîne. L'art. 8, al. 2, LPers limite à une durée globale de cinq ans au plus les rapports de travail de durée déterminée conclus entre les mêmes parties. Cette norme empêche aussi que des rapports de travail de durée déterminée le soient pour plus de cinq ans. Si un rapport de travail qui a duré plus de cinq ans doit être résilié, cela ne pourra se faire, sous réserve de la cessation automatique (art. 9, al. 2, LPers), que d'un commun accord (art. 9, al. 1, LPers) ou à la suite d'une résiliation donnée par l'une ou l'autre des parties en vertu de l'article 11 LPers.

En se référant à la PA, l'art. 8, al. 3, LPers établit clairement que les rapports de travail des membres à temps complet des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (juges) ne sont pas fondés sur des contrats, mais sur des élections de droit souverain. La base du rapport juridique entre ces personnes et la Confédération est régie par la PA. L'art. 71c, al. 2, PA statue l'incompatibilité avec un emploi au sein de l'administration fédérale; l'art. 71c, al. 4, PA (nouveau; cf. modification de la PA à l'art. 36, ch. 1, LPers) règle l'élection pour une durée de fonctions et l'indépendance des juges. L'élection pour une durée de fonctions contribue à préserver l'indépendance des commissions fédérales de recours et d'arbitrage. Pour autant que la PA n'en dispose pas autrement, les rapports entre la Confédération et les membres des commissions fédérales de recours et d'arbitrage obéissent à la LPers. Les membres à temps complet des commissions fédérales de recours et d'arbitrage sont les seules personnes concernées par la LPers qui continuent de plein droit à être élues pour une durée de fonctions. Quant aux membres de ces commissions qui le sont à titre annexe, leur statut juridique obéit au droit fédéral concernant les membres des commissions extraparlimentaires, en vertu de l'art. 71c, al. 3, PA²⁷.

L'art. 8, al. 4, LPers prend acte de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire et laisse les tribunaux fédéraux décider lesquels de leurs collaborateurs sont nommés pour une durée de fonctions. Cette disposition est étroitement liée à l'art. 33, al. 2.

L'art. 8, al. 4 et 5, LPers autorise d'ailleurs le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral à prévoir que d'autres personnes soient nommées pour une durée de fonctions: de même que les membres des autorités judiciaires, ces personnes doivent être indépen-

²⁷ Ordonnance du 3.6.1996 sur les commissions (RS 172.31); ordonnance du 12.12.1996 sur les indemnités journalières et les rémunérations des membres des commissions extraparlimentaires (RS 172.311)

dantes de l'organe de nomination. On pense en particulier au procureur de la Confédération.

Art. 9 Cessation

Les rapports de travail ne sont plus conclus pour une période administrative, mais pour une période préétablie (art. 8 et 10 LPers) ou pour une période indéterminée et révocable (art. 9 et 11 LPers). Les art. 9 à 13 LPers remplacent le système de la réélection périodique du StF. Ils s'inspirent largement du système de résiliation du CO, mais s'en distinguent notamment dans les articles suivants:

- l'art. 11, al. 2 et 3, LPers reprend les délais de résiliation du Règlement des employés;
- l'art. 11, al. 6, LPers énumère les motifs de résiliation ordinaire;
- à travers l'exemple de la résiliation, l'art. 12 LPers souligne que les actes unilatéraux des employeurs de la Confédération sont soumis à la PA et exige pour ceux-ci la forme de la décision écrite, avec exposé des motifs et indication des voies de recours;
- en cas de violation par l'employeur de prescriptions importantes sur la résiliation, l'art. 13, al. 1 et 2, LPers prévoit la prolongation de l'emploi à un poste convenable ou, si cela est impossible pour des raisons objectives, l'octroi d'une indemnité financière due en vertu de l'art. 18 LPers;
- l'art. 18, al. 1, LPers astreint l'employeur à épuiser toutes les possibilités de la prolongation d'emploi avant de licencier un employé qui n'a pas commis de faute;
- l'art. 18, al. 2, LPers autorise à verser une indemnité si l'employeur licencie des collaborateurs de longue date ou d'un certain âge, ou des collaborateurs exerçant des professions où la demande est faible ou inexistante;
- si un nombre important d'employés doivent être licenciés par suite de mesures économiques ou de mesures d'exploitation (art. 11, al. 6, let. c, LPers), l'art. 27, al. 5, LPers requiert de l'employeur la mise en place d'un plan social.

Si la LPers cite en premier lieu la résiliation d'un commun accord, c'est que la procédure de l'entente est censée être la norme non seulement pour la conclusion (art. 8, al. 1, LPers) et la modification du contrat de travail, mais aussi pour la cessation des rapports de travail (art. 30, al. 1, LPers). Les parties contractantes éviteront autant que possible la résiliation unilatérale et rechercheront l'entente.

Pour être valable, la résiliation du contrat exige la forme écrite (art. 12, al. 1, LPers). Mais, contrairement à la résiliation unilatérale par l'employeur (art. 11, al. 6 et 7, LPers) ou à la résiliation immédiate par l'employé (art. 12, al. 2, LPers), elle n'a pas besoin d'être motivée. Si la résiliation s'effectue d'un commun accord, les parties ne sont pas non plus tenues de respecter les délais de l'art. 11, al. 2 et 3, LPers et peuvent donc se séparer à tout moment, même immédiatement.

L'art. 9, al. 2, LPers énumère les cas où les rapports de travail prennent fin automatiquement (c'est-à-dire sans accord de cessation selon art. 9, al. 1, LPers, ou en cas de résiliation unilatérale).

L'art. 9, al. 2, let. a, LPers laisse au Conseil fédéral le soin de fixer l'âge limite par voie d'ordonnance. Pour certaines catégories de personnel ou de tâches, la LPers autorise des réglementations différentes (art. 33, al. 4, LPers). Cette délégation des compétences permet d'assouplir les départs à la retraite et de tenir compte des besoins propres à chaque catégorie de personnel et à chaque unité administrative.

Le fait que les rapports de travail s'éteignent au décès de l'employé (art. 9, al. 2, let. b, LPers) ou au terme de la durée convenue du contrat (art. 9, al. 2, let. c, et 10 LPers) sans nécessiter de résiliation correspond au régime du CO (art. 334, al. 1, et 338, al. 1).

Art. 10 Résiliation du contrat de durée déterminée

En règle générale, les rapports de travail au sein de la Confédération sont de durée indéterminée, sauf dans les cas pour lesquels une durée déterminée a été fixée par écrit (art. 8, al. 1, LPers). Comme dans le secteur privé (art. 334, al. 1, CO), les rapports de travail de durée déterminée expirent sans résiliation au terme du contrat (art. 10 LPers). S'ils sont prolongés au-delà de la période convenue, un nouveau contrat écrit doit être conclu ou la période convenue modifiée (art. 12, al. 1, LPers). Pour la prolongation tacite au-delà de l'échéance, l'art. 334, al. 2, CO est applicable: les rapports de travail prolongés tacitement sont réputés de durée indéterminée.

La résiliation unilatérale ordinaire du contrat de travail de durée déterminée avant l'échéance n'est pas possible. Toutefois, l'art. 10 LPers permet à chacune des parties contractantes de résilier immédiatement les rapports de travail de durée déterminée avant l'échéance, pour de justes motifs (cf. art. 11, al. 7, LPers).

Art. 11 Résiliation du contrat de durée indéterminée

L'art. 11, al. 1, LPers découle de la liberté des contractants. Chaque partie peut mettre fin au contrat de travail conclu.

L'art. 11, al. 2 et 3, LPers précise les délais minimaux que doit respecter chaque partie pour la résiliation ordinaire du contrat de travail. Un peu plus longs que ceux du CO (art. 335 ss), ces délais reflètent la pratique du secteur privé, où les délais de résiliation fixés dans les contrats de travail individuels et collectifs dépassent souvent le minimum imposé par le CO. Cela compense, dans une certaine mesure, la suppression de la nomination pour une période administrative, qui avait aussi pour but d'assurer une certaine continuité de l'emploi.

L'art. 11, al. 4, LPers précise que non seulement le contrat de travail défini à l'art. 7, al. 1, LPers, mais aussi les normes de caractère général et abstrait (ordonnances et CCT visées aux art. 33 et 34 LPers) peuvent prévoir des délais de résiliation ordinaires dépassant ceux de l'art. 11, al. 2 et 3, LPers. Cela peut s'imposer notamment pour les personnes exerçant des professions dites de monopole (postiers, cheminots, gardes-frontière, etc.). Les dispositions d'exécution ne peuvent en revanche pas raccourcir les délais prévus à l'art. 11, al. 2 et 3, LPers.

L'art. 11, al. 5, LPers doit être considéré en liaison avec l'art. 9, al. 1, LPers. En tout temps, les parties contractantes peuvent résilier le contrat de travail d'un commun accord; si elles parviennent à s'entendre sur une échéance, elles n'ont pas besoin de respecter les délais de l'art. 11, al. 2 et 3, LPers. Cette disposition découle également de la liberté de contracter.

L'art. 11, al. 6, LPers ne concerne que la résiliation ordinaire prononcée par l'employeur. Cette résiliation est une décision au sens de la PA. En tant que telle, elle exige un exposé des motifs (art. 35 PA). Le droit en vigueur ne réglant pas les motifs de résiliation, l'art. 11, al. 6, LPers comble cette lacune et énumère définitivement les motifs pour lesquels l'employeur peut résilier les rapports de travail ordinairement, c'est-à-dire au terme du délai convenu.

Si un employeur désire résilier le contrat de travail sans l'accord de l'intéressé, il ne peut donc le faire que pour un des motifs énumérés à l'art. 11, al. 6 et 7, LPers. S'il résilie le contrat de travail pour une autre raison ou sans exposé des motifs, la résiliation est nulle (art. 13, al. 2, let. b, LPers). L'art. 11, al. 6, LPers règle ainsi les motifs de résiliation en droit positif et donne un cadre juridique aux actes des employeurs et de la jurisprudence:

- art. 11, al. 6, let. a, LPers. La résiliation pour violation des obligations ou pour manquements dans les prestations ou dans le comportement n'est possible qu'après avertissement écrit infructueux;
- art. 11, al. 6, let. b, LPers. Si l'aptitude ou les capacités manquent, on essaiera d'abord de combler les lacunes en offrant une formation complémentaire, ou d'aménager les rapports de travail de telle façon que l'intéressé soit en mesure de satisfaire aux exigences requises;
- art. 11, al. 6, let. c, LPers. Les raisons économiques et les impératifs d'exploitation ne peuvent être qu'une réorganisation ou une restructuration de grande envergure. La résiliation prononcée pour motifs économiques ou impératifs d'exploitation entraîne des conséquences particulières (art. 18, al. 2, et 27, al. 5, LPers). L'employeur ne peut licencier que s'il ne peut offrir à l'intéressé un autre travail convenable;
- art. 11, al. 6, let. d, LPers. Si l'intéressé n'accepte pas la mobilité personnelle et professionnelle exigée par le changement de poste, c'est-à-dire s'il refuse le travail convenable qui lui est offert, il crée ainsi lui-même, selon le cas, une situation motivant le congé;
- art. 11, al. 6, let. e, LPers. La disparition d'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou le contrat de travail recouvre plusieurs motifs. Les conditions légales seraient par exemple:
 - motifs d'exclusion (élection au Conseil national, au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral, art. 77, 97, 108, al. 2, cst.);
 - incapacité (art. 51 CP);
 - perte de la nationalité suisse ou acquisition d'une nationalité étrangère venant s'ajouter à la nationalité suisse (art. 7, al. 3, LPers).

Pour les conditions contractuelles, entrent en ligne de compte presque toutes les prémisses du contrat individuel nécessaires au maintien ou à la prolongation des rapports de travail, comme:

- le départ du chef de département (pour les collaborateurs personnels, par exemple, ou pour les secrétaires généraux et les chefs des services d'information²⁸);
- l'aboutissement d'un projet, si le contrat de travail n'a été conclu que pour réaliser ce dernier;
- l'échec à un examen jugé nécessaire à l'activité découlant des rapports de travail.

Les motifs énumérés à l'art. 11, al. 6, LPers suffisent aussi pour la résiliation pendant le temps d'essai par l'employeur. Dans ce cas-là, les exigences en matière d'exposé des motifs ne sauraient être aussi élevées que pour la résiliation des rapports de travail après l'expiration du temps d'essai. Pour résilier pendant le temps d'essai, il suffit que les faits ne permettent pas de s'attendre à une collaboration

²⁸ Art. 10, al. 2, de l'ordonnance du 25.2.1981 sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département (RS 172.221.104.2); art. 3, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 30.1.1991 sur les rapports de service des secrétaires généraux et chefs des services d'information des départements (RS 172.221.104.1)

satisfaisante et fructueuse entre les deux parties, quels que soient les efforts consentis. La résiliation immédiate pendant le temps d'essai est régie par l'art. 11, al. 7, LPers.

L'art. 11, al. 7, LPers permet aux deux parties de résilier immédiatement le contrat de travail (résiliation extraordinaire). Selon le CO, est considéré comme motif suffisant toute circonstance dans laquelle il n'est plus possible d'exiger de celui qui donne le congé la continuation des rapports de travail. La jurisprudence a forgé ici la notion de «justes motifs». L'art. 11, al. 7, LPers autorise la reprise de la pratique qui s'est développée à ce sujet dans le cadre du CO. L'énoncé des motifs y est le même qu'à l'art. 337, al. 2, CO.

Art. 12 Exigences d'ordre formel

Les exigences d'ordre formel des art. 7, al. 1, et 12 LPers résultent de l'applicabilité de la PA aux actes des employeurs fédéraux. La forme écrite et l'exposé obligatoire des motifs font notamment partie des éléments formels essentiels de la décision (art. 35 PA). La violation des prescriptions formelles entraîne la nullité de la résiliation (art. 13, al. 2, let. a, LPers).

L'art. 12, al. 2, LPers règle l'obligation, pour l'employé qui donne son congé, de le motiver. Cette obligation n'existe que si la résiliation est immédiate et que l'employeur demande à en connaître les motifs. Si l'employeur exige les motifs d'une résiliation immédiate, il doit s'y prendre dans un délai raisonnable, c'est-à-dire en tout cas avant d'accepter expressément ou tacitement le congé.

L'art. 12, al. 3, LPers précise que, pour la résiliation unilatérale, l'employeur est tenu de procéder par voie de décision au sens de l'art. 5 PA. L'art. 12, al. 1, LPers se rattache à la forme écrite de la conclusion du contrat (art. 7, al. 1, LPers). Seule la cessation selon l'art. 9, al. 2, LPers ne nécessite pas la forme écrite.

Art. 13 Conséquences de la violation des dispositions sur la résiliation

L'art. 13, al. 1, LPers découle des engagements de la Confédération vis-à-vis de son personnel et établit le principe selon lequel «la continuation de l'emploi passe avant l'indemnisation». Cette disposition respecte les principes de la PA: une décision entachée d'un vice de forme majeur est nulle ou sera déclarée telle par les instances de recours. Dans ce cas, l'employeur peut reprendre la procédure de licenciement et rendre une décision de résiliation valable. S'il s'en tient à la nullité de la décision, il doit offrir à la personne concernée de la réintégrer dans l'emploi qu'elle occupait jusqu'alors ou, si cela n'est pas possible, lui proposer un emploi convenable auprès d'un autre employeur de la Confédération.

L'art. 13, al. 1, LPers règle les conséquences de la nullité d'une décision de résiliation: les rapports de travail continuent comme si aucune résiliation n'avait été prononcée. Ce n'est que si la prolongation des rapports de travail ou le déplacement de la personne concernée à un autre poste convenable est objectivement impossible – la preuve n'incombant pas à la personne concernée – qu'intervient l'indemnisation obligatoire (art. 13, al. 4, et 18, al. 5, LPers). L'indemnité ne remplace en aucun cas le droit à une résiliation valable. Elle n'est accordée que si, en cas de nullité de la résiliation, la personne concernée n'a pas la possibilité de conserver son poste actuel et n'obtient pas d'autre emploi convenable.

L'art. 13, al. 2, LPers énumère les motifs de nullité. Dans le sillage de la PA, l'art. 13, al. 2, let. a et b, LPers souligne la nullité des décisions entachées de vices de

forme majeurs; un tel vice de forme est notamment le refus d'entendre la personne concernée. L'art. 13, al. 2, let. d, LPers montre que les motifs de nullité du CO valent aussi pour les rapports de travail au sein de la Confédération, tandis que l'art. 13, al. 2, let. e, LPers confirme la nullité prévue par la loi sur l'égalité en cas de discrimination à l'égard d'un sexe. L'art. 13, al. 3, LPers précise un point de droit.

En se référant à l'art. 18 LPers et à la loi sur l'égalité, l'art. 13, al. 4, LPers souligne les conséquences de la nullité de la décision de résiliation. La loi entend ainsi inciter les employeurs ou les instances d'exécution à se montrer prudents dans le manquement de la résiliation.

Section 3 Droits et obligations résultant du contrat de travail (art. 14 à 24)

Art. 14 Salaire

Le régime des salaires prévu par le StF, détaillé et rigide, est remplacé par un système salarial tenant compte davantage de la prestation et du marché. Une telle approche exige un cadre légal plus large pour la fixation de la rémunération.

La LPers ne distingue plus 31 classes de salaire ordinaires. L'art. 14, al. 1, LPers définit cependant les critères selon lesquels le salaire doit être fixé: la fonction, l'expérience et la prestation. La LPers satisfait ainsi aux conditions principales que doit remplir un système des salaires: adéquation par rapport aux exigences, justice sociale, adéquation aux prestations. La LPers ne pondère cependant pas les différents critères. Elle offre ainsi la latitude nécessaire lors de l'élaboration des dispositions d'exécution (ordonnance, CCT).

Ces dernières fixent les principes, en particulier le salaire maximal et la part minimale de la composante liée à la fonction; elles concrétisent ainsi le mandat du législateur, qui charge les employeurs d'arrêter les réglementations salariales (art. 14, al. 3, LPers). A la place des classes de traitement actuelles, on introduit des grilles qui comprennent un nombre moins élevé de plages de salaire, mais qui présentent un écart plus important entre les montants minimaux et maximaux que dans la solution actuelle. La part variable liée à la prestation est nettement élargie au détriment de la part concernant l'expérience, et des automatismes. Par ailleurs, le salaire doit également être adapté aux conditions du marché. L'art. 14, al. 4, LPers fournit la base légale nécessaire. Pour assurer la transparence, il sera toutefois possible de reconstituer les critères utilisés pour fixer le salaire. Le Parlement continuera de disposer d'instruments de gestion efficaces au niveau des salaires: les Chambres fédérales pilotent les dépenses de personnel, non seulement par la législation en fixant le cadre légal dans la LPers, mais également au travers du budget et des mandats de prestations, de même qu'au moyen des outils de surveillance (approbation des comptes, interventions parlementaires, etc.).

Par ailleurs, le Conseil fédéral définit des salaires minimaux (art. 14, al. 2, LPers). Il le fera en fonction des besoins des employeurs et du marché du travail. L'art. 14, al. 5, LPers est nécessaire pour tenir compte des conditions particulières à l'étranger. Les instruments de la politique du personnel prévus aux art. 15, 25, 27 et 28 LPers se rapportent également aux salaires et à la rétribution totale.

Bien qu'elle élargisse l'ancienne réglementation des traitements, la LPers dépasse le CO au niveau du nombre de règles. Ces éléments supplémentaires sont surtout nécessaires pour le législateur en regard de l'art. 4 cst. (égalité de traitement, interdiction de l'arbitraire). La réduction du nombre de normes ne servira pas à faire du dumping social ou à exercer des pressions sur les salaires. Elle permettra surtout,

dans le domaine salarial, de réagir plus rapidement et de manière plus flexible que par le passé face aux changements du marché du travail, de la situation économique et des besoins sociaux.

Art. 15 Compensation du renchérissement

Le secteur privé accorde également des augmentations de salaire périodiques. Il n'utilise cependant plus le terme de compensation du renchérissement. Tandis que de telles augmentations de salaire sont considérées comme une participation du personnel au résultat de l'entreprise ou à l'augmentation de la productivité dans de nombreuses branches, le critère du maintien du pouvoir d'achat reste un élément de la politique des salaires à la Confédération, comme auprès d'un grand nombre d'employeurs du secteur public. L'art. 15, al. 1, LPers prévoit que la Confédération continuera de verser à son personnel une allocation compensant raisonnablement le renchérissement. En le formulant de cette manière, il est possible d'assurer la latitude nécessaire pour tenir compte des besoins variés des employeurs soumis à la LPers.

Malgré une délégation plus étendue de compétences et un nombre plus restreint de règles au niveau de la loi, le Conseil fédéral ne s'écartera pas fondamentalement de sa pratique des dernières années lorsqu'il élaborera les dispositions d'exécution (art. 15, al. 2, LPers). Les critères de décision déterminants continuent d'être en premier lieu l'indice national des prix à la consommation, la situation générale dans l'économie et sur le marché de l'emploi ainsi que l'état des finances fédérales.

La compensation du renchérissement peut être accordée sous la forme de temps libre ou d'une autre réduction de la durée du travail (art. 15, al. 3, LPers).

Dans les domaines régis par une CCT, la réglementation de la compensation du renchérissement et la fixation de l'ampleur de cette dernière sont déléguées aux partenaires sociaux (art. 15, al. 4, LPers). Cette approche permet de tenir compte, d'une manière encore plus différenciée, des conditions particulières dans les différents secteurs. Elle correspond à l'idée de déléguer aux partenaires d'une CCT la négociation de règles concernant un nombre d'objets aussi élevé que possible. De manière analogue à la règle prévue pour le plan social à l'art. 27, al. 5, LPers, un tribunal arbitral statue en cas de conflit.

Art. 16 Temps de travail, vacances et congés

L'art. 16 LPers laisse aux dispositions d'exécution la réglementation du temps de travail, des vacances et des congés. La fixation de la durée ordinaire du travail ainsi que la mise en oeuvre de nouveaux modèles de temps de travail (temps de travail à l'année, temps de travail sur l'ensemble de la vie active) et du travail à temps partiel sont intégrés à la réglementation du temps de travail. A ce niveau, il faudra également réglementer les jours fériés, le travail par équipes et le montant des suppléments en cas de travail de nuit.

Les heures d'appoint et les heures supplémentaires, qui représentent des matières assez importantes dans la pratique, sont mentionnées expressément à l'art 16, al. 1, LPers. Les questions telles que la compétence d'exiger l'accomplissement d'heures d'appoint et d'heures supplémentaires ainsi que leur compensation en temps, éventuellement en argent, sont également réglementées dans les dispositions d'exécution.

Selon l'art. 16, al. 2, LPers, le Conseil fédéral fixe le nombre maximum d'heures de travail ordinaire et le nombre minimum de jours de vacances, définissant ainsi un cadre pour les employeurs de la Confédération.

Art. 17 Autres prestations de l'employeur

L'art. 17 LPers fournit la base pour régler, au niveau des dispositions d'exécution, l'équipement à fournir au personnel. Cet équipement comprend notamment les instruments de travail et le matériel nécessaires à l'accomplissement des tâches de l'Etat. Les dispositions d'exécution doivent respecter le cadre défini par les art. 327 ss CO. L'équipement recouvre aussi les tenues de service qui sont mises à disposition ou imposées dans certains domaines, en raison de conditions de travail particulières, ou parce qu'elles sont usuelles (uniformes). Les dispositions d'exécution pourront également régler les indemnités pour l'utilisation d'instruments ou de biens personnels (p. ex. l'utilisation de véhicules privés ou de l'appartement à des fins de service).

Art. 18 Mesures en cas de résiliation du contrat de travail

La garantie de la place de travail du StF n'existe plus dans la LPers. Celle-ci offre cependant une certaine sécurité de l'emploi, en contrepartie de la mobilité professionnelle et personnelle des employés. Dans cet esprit, l'art. 18, al. 1, LPers oblige l'employeur à faire tout ce que l'on peut raisonnablement attendre de lui pour continuer d'assurer un emploi convenable à l'employé, si le contrat est résilié sans qu'il y ait faute de ce dernier.

Si, malgré tout, une résiliation du contrat de travail ne peut pas être évitée, l'employé a droit à une indemnité dans certains cas. L'art. 18, al. 2, LPers prévoit cette possibilité pour les professions dites de monopole (postiers, cheminots, gardes-frontière, etc.) ou pour des fonctions très spécialisées. L'indemnité en cas de résiliation du contrat de travail d'employés de longue date ou qui ont déjà atteint un certain âge est justifiée par le fait que ces catégories de personnes ont actuellement peu de chances de trouver un nouvel emploi. Si un nombre important d'employés doivent être licenciés, les indemnités prévues par l'art. 18, al. 2, LPers doivent être harmonisées avec les mesures prévues par le plan social (art. 27, al. 5, LPers). Par ailleurs, l'art. 27, al. 4 et 6, LPers crée également une base pour des dispositions d'exécution qui ont pour objet d'atténuer les conséquences de situations de rigueur et d'assurer la sécurité sociale des employés.

Une indemnité est également due si une résiliation est nulle et qu'il est impossible de continuer à assurer un emploi à la personne licenciée (art. 18, al. 3 et 4, LPers). Une telle indemnité, d'une part, répare le dommage subi et a, d'autre part, comme dans le CO, un caractère de sanction à l'égard de l'employeur. Elle contribue donc à éviter les licenciements abusifs, injustifiés, inopportuns ou discriminatoires.

L'énumération à l'art. 18, al. 2 à 4, LPers des situations donnant droit à une indemnité en cas de licenciement est en principe exhaustive. L'art. 18, al. 5, LPers accorde au Conseil fédéral la flexibilité nécessaire pour compléter ces cas en fonction des besoins. Entrent exceptionnellement en ligne de compte des situations selon l'art. 11, al. 6, let. e, LPers, si le contrat de travail est résilié parce qu'une condition d'engagement disparaît sans qu'il y ait faute de l'employé (p. ex. le lien étroit qui rattache le secrétaire général à la personne du chef du département).

†

L'allocation d'une indemnité peut avoir lieu sous la forme d'un versement unique ou d'une rente selon l'art. 18, al. 8, LPers. Les prestations d'assurances obligatoires (p. ex. de l'assurance-chômage) peuvent être imputées lors de la fixation de l'indemnité en vertu de l'art. 18, al. 7, LPers.

La restitution de tout ou partie de l'indemnité peut être exigée si la personne licenciée a été réengagée, dans un certain délai, par un des employeurs soumis à la LPers (art. 18, al. 6, let. b, LPers).

Art. 19 Obligations du personnel

L'art. 19, al. 1, LPers permet d'obliger certains collaborateurs à résider en un lieu donné, comme le prévoit déjà la loi actuelle. On pense principalement aux collaborateurs qui doivent pouvoir atteindre rapidement leur place de travail pour exécuter leurs tâches (p. ex. lors de services de piquet, pour des tâches de surveillance ou pour la conciergerie). Ils peuvent aussi être tenus d'occuper un appartement de fonction, p. ex. dans des immeubles des gardes-frontière, de la Poste et des CFF. Les dispositions d'exécution, et le contrat de travail qui s'y réfère, peuvent prévoir des exceptions à la liberté d'établissement garantie par la constitution si l'exécution des tâches l'exige (art. 19, al. 1, let. a, LPers). La base légale pour l'attribution d'appartements de fonction se trouve à l'art. 19, al. 1, let. b, LPers. Il n'est licite d'imposer un appartement de fonction que dans la mesure où cela est nécessaire pour l'accomplissement des tâches. Pour l'utilisation de tels appartements, les dispositions d'exécution peuvent prévoir des conditions qui dérogent à la législation sur le bail à loyer du CO. Si la location d'appartements de la Confédération n'est pas en rapport direct avec un contrat de travail, ce bail est soumis au droit ordinaire concernant le bail à loyer.

L'art. 19, al. 1, let. c, LPers est nécessaire, car son contenu dépasse le cadre des possibilités dont dispose l'employeur pour donner des instructions. Il peut également empiéter sur la liberté personnelle des collaborateurs concernés. Cet article forme la base pour prescrire au personnel l'utilisation de certains instruments (p. ex. une voiture de service à la place de la voiture privée), le port de vêtements de travail (p. ex. l'uniforme, des vêtements de protection, des vêtements pour garantir l'hygiène dans des laboratoires, etc.) et l'utilisation d'équipements de sécurité.

Avec l'art. 21, al. 2, LPers, l'art. 19, al. 2, LPers fournit la base permettant de régler, par les dispositions d'exécution, les activités effectuées en dehors des rapports de travail avec la Confédération (activités accessoires, fonctions publiques, etc.) ainsi que les revenus supplémentaires en rapport avec l'activité exercée à la Confédération et provenant de tiers et, le cas échéant, de soumettre ces activités à autorisation. Dans ce contexte, il s'agira par exemple de revenus provenant de la représentation de la Confédération dans d'autres organisations (p. ex. des mandats dans le conseil d'administration d'organisations semi-étatiques).

L'art. 19, al. 3, LPers interdit d'accepter des cadeaux. La transgression de cette interdiction représente une violation des devoirs découlant du droit du travail et peut avoir des conséquences pénales²⁹.

²⁹ Accepter un avantage selon l'art. 316 CP. Cf. aussi la corruption selon l'art. 288 CP, la corruption passive selon l'art. 315 CP, la concussion selon l'art. 313 CP (CP; RS 311.0)

Art. 20 Secret professionnel, secret d'affaires et secret de fonction

La définition de l'art. 20 LPers se veut large afin de permettre d'englober les conditions comprises dans d'autres actes législatifs. Cette disposition veut couvrir l'ensemble des catégories de secret qui peuvent jouer un rôle dans le cadre d'un emploi auprès de la Confédération. Il s'agit par exemple

- du secret professionnel (p. ex. des avocats, du secret médical);
- du secret d'affaires (p. ex. le secret de fabrication et d'affaires selon l'art 321a, al. 4, CO);
- du secret de fonction (p. ex. les art. 14 ss et 22 ss de la loi sur la statistique fédérale³⁰, les art. 43 ss et 49 ss de la loi sur les télécommunications³¹, l'art. 14 de la loi sur la participation³², les art. 50 et 87 ss de la loi sur l'AVS³³, les art. 75 et 86 ss de la loi sur la prévoyance professionnelle³⁴, les art. 83 ss et 92 ss de la loi sur l'assurance-maladie³⁵, l'art. 95 de la loi sur l'assurance militaire³⁶); les dispositions du Code pénal ou des lois spéciales sont applicables en cas de violation de ces normes³⁷.

D'autres règles se trouvent également dans des lois spéciales: dans la loi sur la protection des données³⁸, aux art. 28 à 28f CC qui concernent la protection de la personnalité, ainsi qu'à l'art. 328b CO relatif à la protection de la personnalité dans les rapports de travail.

La LPers ne prévoit pas de prescriptions concernant le maintien du secret qui dépassent les normes prévues par les lois spéciales. Cependant, elle donne à la fois mandat et pouvoir aux organes compétents pour édicter les dispositions d'exécution et aux employeurs de réglementer cette matière d'une façon générale et abstraite, et d'exécuter les dispositions concernant la sauvegarde du secret.

Art. 21 Restriction des droits du personnel

Si l'exercice de certains droits fondamentaux du personnel de la Confédération doit être soumis à des restrictions plus strictes que celles applicables aux employés du secteur privé, le principe de la légalité exige qu'elles soient contenues dans une loi formelle. L'art. 21 LPers énumère donc toutes les limitations des droits fondamentaux qui dépassent celles qui ont cours dans l'économie privée: il définit quels sont les droits fondamentaux qui peuvent être limités ou supprimés et quelles sont les conditions à respecter dans ce contexte. Pour le surplus, le droit applicable au secteur privé sert de guide pour l'introduction de mesures qui portent atteinte aux droits fondamentaux.

L'art. 21, al. 1, LPers autorise cependant le Conseil fédéral à limiter les droits fondamentaux dans la mesure où le travail auprès de la Confédération exige impérativement de telles restrictions. En principe, le personnel de la Confédération peut se prévaloir de tous les droits fondamentaux garantis par la constitution. L'art 6, al. 1, LPers dispose d'ailleurs expressément que le personnel de la Confédération a les

³⁰ RS 431.01

³¹ RS 784.10

³² RS 822.14

³³ RS 831.10

³⁴ RS 831.40

³⁵ RS 832.10

³⁶ RS 833.1

³⁷ Art. 161, al. 1, et art. 320 CP

³⁸ RS 235.1

droits et les obligations définis dans la constitution fédérale et dans la législation, comme tous les autres citoyens.

L'art. 21, al. 1, LPers définit les conditions dans lesquelles le Conseil fédéral peut prendre des mesures. Celles-ci sont admises si la sécurité de l'Etat, la sauvegarde d'intérêts commandés par les relations extérieures ou la garantie de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux (la défense nationale, la lutte contre la criminalité internationale, la garantie de l'infrastructure vitale, etc.) l'exigent.

L'art. 21, al. 2, LPers ne soumet pas à autorisation toutes les activités accessoires et charges publiques. L'exercice de telles activités ou charges ne peut être soumis à autorisation que dans la mesure où elles risquent de compromettre l'exécution des tâches. Contrairement aux limitations des droits fondamentaux selon l'art. 21, al. 1, LPers, la réglementation de l'obligation de demander une autorisation n'est pas de la seule compétence du Conseil fédéral. Elle peut être adoptée à tous les niveaux des dispositions d'exécution et fait donc partie des objets qui sont inclus dans les conventions collectives de travail, dans les domaines soumis à de tels accords (art. 34 LPers). Concernant le prélèvement des gains accessoires, on se reportera à l'art. 19, al. 2, LPers.

Les règles adoptées en vertu de l'art. 21 LPers sont soumises aux principes de la nécessité et de la proportionnalité, au même titre que les droits et obligations qui se fondent sur l'art. 19 LPers. Les dispositions d'exécution peuvent faire l'objet d'un examen judiciaire accessoire, afin de déterminer leur conformité à la constitution et à la loi. Cette possibilité peut réduire le risque d'avoir des réglementations ne respectant pas le principe de la proportionnalité.

Art. 22 Manquements aux obligations professionnelles

Par rapport à l'ancien régime, l'art. 22 LPers imprime au droit disciplinaire une orientation ciblée: les mesures doivent toujours servir à rétablir ou à assurer l'exécution correcte des tâches. Elles n'ont donc pas un caractère pénal, mais tiennent lieu de guide. La liste des mesures (art. 22, al. 2 et 3, LPers) n'est pas exhaustive. Le Conseil fédéral peut mettre des mesures supplémentaires à la disposition des employeurs (art. 22, al. 4, LPers en combinaison avec l'art. 33, al. 1, LPers). Les mesures les plus contraignantes entraînent des modifications qui s'apparentent à une résiliation de l'employeur et ne sont donc indiquées que si l'auteur du manquement a agi intentionnellement ou par suite d'une négligence grave (art. 22, al. 3, LPers). Le licenciement est prévu par les art. 10, 11, al. 6 et 7, LPers.

L'art. 22 LPers mentionne les instruments de gestion qui nécessitent une base légale, car ils empiètent sur le domaine juridique protégé de la personne engagée. Les employeurs de la Confédération utiliseront cependant aussi d'autres instruments pour la conduite.

Art. 23 Mesures provisionnelles

Il peut s'avérer nécessaire de prendre des mesures provisionnelles envers un employé, en l'éloignant par exemple immédiatement de sa place de travail, même si une procédure (p. ex. selon les art. 9 à 13 ou l'art. 22 LPers) est encore en cours. L'art. 23 LPers fournit la base légale pour de telles mesures. Sont principalement visés des actes punissables présumés, des personnes qui démontrent un comportement dangereux ou les cas dans lesquels on ne peut plus attendre des collaborateurs

ou du public qu'ils supportent une situation particulière. Autant de circonstances qui peuvent nécessiter une action immédiate au moyen de mesures provisionnelles.

Art. 24 Traitement des données

L'obligation de diligence de l'employeur implique des limitations dans le traitement des données personnelles, dignes de protection, concernant les collaborateurs. Les données personnelles ne peuvent être traitées (collectées, conservées, utilisées, etc.) que dans la mesure où elles portent sur l'aptitude de l'employé à remplir son emploi ou sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail. La base légale exigée à cette fin se trouve à l'art. 24, al. 1, LPers.

L'art. 24, al. 2, LPers renvoie aux principes généraux de la loi sur la protection des données, qui doivent être respectés, et délègue la réglementation des conditions et de la compétence pour le traitement des données au niveau des dispositions d'exécution.

L'art. 24, al. 2, let. a, LPers énumère les données qui peuvent être traitées en vue de la conclusion d'un contrat ou pendant les rapports de travail. Le traitement de données qui dépassent le cadre de l'art. 24, al. 2, let. a, LPers est possible sur la base de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure et qui règle en particulier la procédure et le contenu des contrôles de sécurité relatifs aux agents de la Confédération³⁹.

L'art. 24, al. 2, let. b, LPers énumère les conditions qui doivent être remplies pour traiter licitement des données sensibles. Il s'agit par exemple de tests de la personnalité ou d'évaluation des potentiels («assessment»).

L'art. 24, al. 2, let. c, LPers fournit enfin la base pour la gestion des données du personnel sur des systèmes informatisés. Ainsi il est possible d'assurer un traitement des données personnelles efficace et adapté aux circonstances, qui satisfait à la fois aux exigences d'une gestion du personnel moderne et à la protection de la personnalité.

Section 4 Mesures en faveur du personnel (art. 25 à 28)

Art. 25 Empêchement de travailler et décès

L'art. 25, al. 1, LPers permet de verser des prestations en cas d'empêchement de travailler d'un collaborateur. Dans un tel cas, il peut s'agir de continuer à verser le salaire, mais également d'un congé payé, partiellement payé ou non payé. La définition de ces prestations est réservée aux dispositions d'exécution.

L'art. 25, al. 2, LPers fournit la base pour les prestations en faveur des survivants d'un employé. Il peut s'agir par exemple du versement du salaire pendant une période limitée après le décès de ce dernier.

L'art. 25, al. 3, LPers délègue enfin aux dispositions d'exécution la réglementation de l'imputation des prestations versées en vertu des régimes d'assurance sociale obligatoire suisses ou étrangers sur les prestations de l'employeur.

³⁹ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)

Art. 26 Subrogation

Cette disposition règle les prétentions récursoires de l'employeur contre des tiers responsables en cas d'empêchement de travailler résultant de la maladie, d'un accident, de l'invalidité ou du décès d'un employé. Comme l'employeur, qui fournit des prestations en cas d'empêchement de travailler, joue le rôle d'un assureur, la réglementation a été coordonnée avec le droit de la responsabilité civile et des assurances sociales, de même qu'avec la loi sur l'assurance-maladie⁴⁰ et la loi sur l'assurance-accidents⁴¹.

Art. 27 Mesures et prestations sociales

Le droit actuel connaît l'allocation pour enfants et l'allocation familiale au titre de prestations pour l'entretien des enfants. Le traitement administratif de l'allocation pour enfants et de l'allocation familiale est compliqué et implique un travail considérable. Pour cette raison, il est prévu de réunir ces deux allocations en une allocation unique pour charges d'assistance, qui comprend également l'assistance apportée à des personnes incapables d'exercer une activité lucrative qui sont à la charge de l'employé (art. 27, al. 1 et 2, LPers). Les prestations minimales sont définies par le Conseil fédéral (art. 27, al. 3, LPers). Dans les dispositions d'exécution, les employeurs peuvent également prévoir des prestations sous forme de conseils ou d'un soutien. Il s'agira principalement de prestations qui sont habituellement fournies par les services sociaux (art. 27, al. 4, LPers).

Pour le cas où un nombre important d'employés devrait être licencié, le DFF a négocié avec les associations du personnel, en été 1998, un plan social qui, en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral, remplace tous les plans sociaux existants (art. 27, al. 5, LPers). Ce plan est fondé sur le principe que les nouvelles structures d'organisation doivent, si possible, être introduites sans licenciements. Les transferts à l'intérieur de la Confédération, la recherche d'un nouvel emploi, la réorientation professionnelle et une éventuelle retraite anticipée ont la priorité. Afin d'encourager la mobilité, les personnes concernées sont cependant tenues d'accepter des offres d'emploi raisonnables, de participer à un programme de recherche d'emploi ou d'améliorer leurs qualifications professionnelles. Les retraites anticipées avant 60 ans demeurent une exception.

Le plan social n'est pas limité dans le temps et restera valable après l'abrogation du StF. Sans raison impérieuse, il ne sera pas non plus modifié sous le régime de la nouvelle LPers. Pour les domaines dans lesquels la CCT est admise, c'est cette dernière qui réglemente le plan social (art. 27, al. 5, LPers). Au besoin, il est également possible de prévoir des mesures de protection sociale en dehors du plan social (art. 27, al. 6, LPers), par exemple des prestations lors d'une résiliation du contrat de travail pour des raisons administratives, sans faute imputable à l'employé.

L'art. 27, al. 6, LPers fournit la base pour prévoir dans les dispositions d'exécution (art. 33 et 34 LPers) des prestations de l'employeur en cas de mise à la retraite anticipée, notamment lors d'un licenciement sans faute de l'employé. Ces prestations sont indépendantes des prestations éventuelles provenant de la prévoyance professionnelle. La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération ne serait pas l'acte approprié pour fixer ces prestations de l'employeur.

⁴⁰ LAMal (RS 832.10)

⁴¹ LAA (RS 832.20)

Cette réglementation doit faire partie de la LPers et remplace l'article 43 actuel des statuts du 24 août 1994 de la caisse de pension de la Confédération.

Art. 28 **Autres mesures et prestations**

A côté des prestations à caractère essentiellement social de l'art. 27, l'art. 28 LPers permet de prévoir d'autres prestations en faveur du personnel. Il s'agit par exemple de primes déterminées par le marché, de suppléments spéciaux et d'avantages similaires (art. 28, let. a, LPers) ou de prestations destinées à encourager et à gratifier individuellement une fidélité de longue durée envers l'employeur (art. 28, let. b, LPers). Les prestations selon l'art. 28, let. a, LPers remplacent ou complètent les parts du salaire qui dépendent de la prestation ou du marché (art. 14, al. 1 et 4, LPers) et ne sont envisageables que dans des cas particulièrement justifiés. On pourrait par exemple prévoir des mesures destinées à éviter que des employés faisant partie d'une profession recherchée sur le marché du travail ne quittent leur employeur en raison de restructurations et des insécurités qu'elles entraînent. L'art. 28, let. a, LPers fournit la base pour permettre aux employeurs, dans des cas particuliers, d'offrir à l'avenir des prestations pécuniaires, afin de pouvoir engager des collaborateurs hautement qualifiés (p. ex. pour financer leur entrée dans le plan d'assurance de la CFP).

Les mesures et les prestations prévues par l'art. 28, let. c et d, LPers doivent encourager un comportement plus conscient et plus responsable. Dans le sens d'une gestion de l'innovation, elles stimulent ainsi les initiatives pour des comportements qui profitent directement à l'unité d'organisation.

Une autre catégorie est formée par les facilités sur les produits et services de la Confédération que le secteur privé désigne généralement comme prestations accessoires ou «fringe benefits». Dans leur rapport du 21 février 1998 concernant la politique du personnel de l'administration générale de la Confédération, les Commissions de gestion des Chambres ont demandé au Conseil fédéral de vérifier la légalité des rétributions non monétaires. En effet, le StF ne fournit pas de base légale suffisante pour un grand nombre de facilités qui sont accordées aujourd'hui. Le Conseil fédéral est cependant convaincu que les facilités sont des instruments d'identification et de motivation efficaces pour les employeurs. L'art. 28, let. e, f et g, LPers doit donc créer la possibilité d'exploiter ou d'encourager les restaurants du personnel, d'offrir des prêts hypothécaires à des taux préférentiels, de créer des garderies d'enfants, etc., ou de faciliter les placements de capitaux d'épargne.

Section 5 Participation et partenariat social (art. 29)

Art. 29

L'obligation de l'employeur de fournir en temps utile au personnel et aux associations qui le représentent toutes les informations relatives aux questions importantes en matière de personnel est une condition qui doit être remplie pour permettre la participation prévue par l'art. 29, al. 4, LPers. L'information doit être transparente et communiquée à temps. Il est possible de satisfaire à cette exigence par différents moyens et médias dont certains devront encore être créés.

L'obligation de consulter prévue à l'art. 29, al. 2, LPers concerne les modifications des rapports de travail au niveau juridique: les décisions de nomination ou d'engagement sont remplacées par des contrats de travail de droit public. L'idée du

partenariat est déjà renforcée au niveau des rapports de travail personnels par des contrats individuels de travail.

C'est en particulier en vue du transfert des rapports de travail actuels vers le nouveau régime de la LPers que le DFF et l'OFPER élaborent un contrat-type pour l'administration générale de la Confédération avec les associations du personnel. Ce contrat doit former une base transparente et fiable pour créer la confiance entre toutes les parties face aux défis de la politique du personnel. Elle comprendra par exemple des valeurs clés, destinées à être reprises dans les dispositions d'exécution de la LPers. Le contrat-type remplit ainsi également les conditions posées par l'art. 29, al. 2, let. b, LPers.

L'art. 29, al. 2, let. d, LPers se rapporte au transfert à des tiers d'unités d'organisation, telles que la Poste et les CFF par exemple, afin que des tâches déterminées puissent leur être confiées. La disposition s'applique cependant également à l'administration générale de la Confédération.

L'art. 29, al. 3, LPers oblige les employeurs à engager des négociations avec les associations du personnel. Cette règle n'est pas valable seulement par rapport aux CCT (art. 34 LPers); elle est valable aussi par rapport aux autres dispositions d'exécution (art. 33 LPers).

Des commissions du personnel ou des organes semblables existent déjà. Sous l'empire d'une CCT, les organes créés par cette convention peuvent également entrer en ligne de compte pour interpréter la CCT. L'art. 29, al. 4, LPers crée la base pour édicter des dispositions d'exécution qui réglementent la participation du personnel et de ses associations (pour les CCT, cf. art. 34 LPers). Les instruments concrets de la participation seront définis dans les dispositions d'exécution, en particulier dans les CCT.

Section 6 Procédure (art. 30 à 32)

1. La LPers en tant que loi de procédure spéciale

La LPers soumet la procédure dans les affaires concernant le personnel à la loi sur la procédure administrative⁴². Cette loi reste la base déterminante pour le droit de procédure concernant les actes des unités d'organisation de la Confédération qui agissent en tant qu'employeurs. Elle est valable pour les procédures de décision de première instance (art. 30 LPers), pour la procédure de recours interne de l'administration ou des entreprises (art. 31 LPers) et pour la procédure devant la CRP (art. 32, al. 1, LPers). Une solution similaire s'applique à l'examen des décisions des employeurs par le Tribunal fédéral: les règles générales de la loi fédérale d'organisation judiciaire⁴³ restent applicables, comme par le passé (art 32, al. 2, LPers).

Dans la mesure où la LPers s'écarte de la PA ou de l'OJ, elle prévaut en tant que loi spéciale. Dans les situations où elle ne contient aucune norme de procédure, ce sont la PA et l'OJ qui s'appliquent. La LPers ne définit les bases juridiques qu'au niveau matériel; par rapport au droit de la procédure, ce sont la PA et l'OJ qui remplissent cette fonction.

La LPers contient certaines normes de procédure qui sont déjà prévues par la PA ou par l'OJ. Il s'agit en particulier de prescriptions concernant la procédure et la forme

⁴² PA (RS 172.021)

⁴³ OJ (RS 173.110)

(l'art. 12 LPers découle principalement de l'art. 35 PA par exemple). Ces répétitions servent à clarifier le droit; elles visent à préciser que l'art. 6, al. 2, LPers ne rend applicables que les normes de droit matériel du CO, sans toutefois abandonner l'application de la PA et de l'OJ. Ces règles sont nécessaires afin d'assurer que les règles de procédure fédérale soient appliquées au droit privé intégré dans le droit public.

La LPers contient quelques normes qui dérogent à la PA et à l'OJ; elles concernent principalement des règles relatives à la compétence et à la procédure. Dans les cas suivants, la LPers est une loi spéciale au niveau du droit de procédure:

- l'art. 30, al. 2, LPers dispose que la procédure de première instance et la procédure de recours dans les affaires concernant le personnel sont en principe gratuites;
- les dispositions d'exécution désignent les instances de recours internes de l'administration ou des entreprises (art. 31, al. 1, LPers); le Conseil fédéral peut étendre la liste des décisions internes qui ne sont pas susceptibles de recours; il peut prévoir des voies de recours plus rapides que celles prévues par la PA;
- l'art. 32, al. 3, LPers exclut les recours devant la Commission fédérale de recours en matière de personnel (CRP) pour des litiges relatifs à la composante «prestation» du salaire, et l'art. 100, al. 1, let. e, OJ (cf. modification à l'art. 36, ch. 2, LPers) exclut de tels recours devant le Tribunal fédéral;
- l'art. 29, al. 4, LPers permet de prévoir des organes de consultation, d'arbitrage et de décision dans les CCT (art. 29, al. 4, LPers);
- les art. 15, al. 4, et 27, al. 5, LPers excluent les organes compétents de l'Etat lors de la fixation de la compensation du renchérissement et lors de l'élaboration d'un plan social. Ils chargent les partenaires sociaux de prévoir un tribunal arbitral dans la CCT pour de telles décisions.

2. Les voies de recours

La LPers offre deux voies de recours: le recours administratif et le recours de droit administratif. La troisième voie de recours auprès de l'instance de recours paritaire (IRP) introduite dans le StF en 1996 pour les décisions concernant la composante «prestation» du salaire, ne figure plus dans la LPers; la loi ne l'exclut cependant pas (art. 29, al. 4, LPers).

Malgré l'application du CO au niveau du droit matériel (art. 6, al. 2, LPers), la procédure de recours reste soumise au droit de procédure fédéral. La LPers assure ainsi une procédure unifiée et une voie de recours unique pour les affaires concernant le personnel de la Confédération.

3. Qualité pour recourir

En principe, seuls les individus ont qualité pour former un recours administratif (y compris le recours devant la CRP) en vertu de l'art. 48, let. a, PA. Le même principe s'applique au recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral, selon l'art. 103, let. a, OJ.

Les art. 48, let. b, PA et 103, let. c, OJ accordent également la qualité pour recourir à «toute autre personne, organisation ou autorité que le droit fédéral autorise à recourir». La procédure du recours collectif n'est admise que si une norme contenue dans une loi spéciale le prévoit (exceptionnellement). Dans le domaine du personnel, la

loi sur l'égalité⁴⁴ et la loi sur le travail⁴⁵ sont des lois spéciales qui prévoient cette voie de droit.

Par ailleurs, la pratique de l'administration et des tribunaux a développé, en dehors du droit écrit de la procédure, le recours collectif dans l'intérêt de l'association. Le Tribunal fédéral a admis un tel recours dans son principe pour les associations du personnel sous certaines conditions. Une association a qualité pour recourir si:

- les intérêts qu'elle invoque sont communs à tous les recourants, à tous les membres ou à un grand nombre d'entre eux;
- chaque membre qu'elle représente a également qualité pour recourir afin de faire valoir ses intérêts;
- elle a la personnalité juridique et que ses statuts l'autorisent à préserver les intérêts des membres en question.

La LPers ne prévoit pas de recours collectif général. En considérant le recours collectif dans l'intérêt de l'association réglementé par la loi sur l'égalité et par la loi sur le travail et développé par la pratique, ce choix est justifié.

4. Révision de l'organisation judiciaire fédérale

En parallèle à la révision du droit du personnel de la Confédération, l'organisation judiciaire fédérale fait également l'objet d'une révision totale. Le rapport de la commission d'experts de juin 1997 a créé la base pour un projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral. Les résultats de la procédure de consultation sont connus. Il n'est pas impossible que les dispositions concernant la procédure dans la LPers (art. 30 à 32 LPers ainsi que les modifications de la PA et de l'OJ à l'art. 36, ch. 1 et 2, LPers) subissent des modifications dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale.

Art. 30 Litiges liés aux rapports de travail

Les liens juridiques dans les rapports de travail seront si possible créés, modifiés et résiliés par entente réciproque. C'est seulement dans les cas où il apparaît que les rapports juridiques ne peuvent pas être fixés d'un commun accord que la voie de la décision souveraine et unilatérale selon la PA intervient (art. 30, al. 1, LPers).

La procédure en matière de litiges liés aux rapports de travail est en principe gratuite (art. 30, al. 2, LPers). Cette disposition confirme – au niveau de la procédure de première instance et de la procédure interne de recours – la pratique de l'administration générale de la Confédération, des entreprises et de la CRP; elle déclare que l'art 343, al. 3, CO, qui prévoit le principe de la gratuité de la procédure en matière de litiges liés aux rapports de travail de droit privé, est également applicable au personnel de la Confédération.

Art. 31 Recours interne

La LPers entend simplifier les voies de recours. L'art. 31, al. 1, LPers part du principe que les décisions en matière de droit du personnel peuvent être attaquées auprès d'une instance interne de l'administration ou de l'entreprise. Dans ce sens, la délégation de compétence pour désigner les autorités de recours est également un mandat: les organes qui sont compétents pour élaborer les dispositions d'exécution

44 RS 151

45 RS 822.11

(art. 33 et 34 LPers) réglementent la voie de recours interne de l'administration ou de l'entreprise.

L'art. 31, al. 2, LPers exclut de la voie de recours interne toutes les décisions concernant le personnel qui sont rendues par le Conseil fédéral et les départements (y compris la Chancellerie fédérale). Ainsi, il peut être renoncé à l'obligation, pour les organes chargés d'élaborer les dispositions d'exécution, de prévoir une instance de recours interne pour les décisions rendues par le Conseil fédéral et les départements. Par ailleurs, l'art. 31, al. 2, LPers autorise le Conseil fédéral à exclure de la voie de recours interne les décisions rendues par d'autres organes de la Confédération.

L'art. 31, al. 2, LPers a pour conséquence principale d'exclure du recours interne les décisions du niveau hiérarchique le plus élevé. Cependant, les décisions des instances inférieures, qui sont rendues en vertu d'une délégation, sont susceptibles d'un recours interne. Sous cet aspect, la réglementation des voies de recours pourra également influencer la réglementation de la délégation des compétences dans les dispositions d'exécution: la volonté du législateur de prévoir au moins une instance interne de recours pour les litiges liés aux rapports de travail (art. 31, al. 1, LPers) ne serait pas respectée si la réglementation des compétences devait prévoir que les organes énumérés à l'art. 31, al. 2, LPers sont compétents pour rendre les décisions individuelles importantes en matière de rapports de travail.

Art. 32 CRP et instances judiciaires de recours particulières

La LPers élargit les compétences de la CRP à plusieurs égards:

- la CRP examine les recours contre toutes les décisions ou décisions sur recours arrêtées par les instances de l'administration et des entreprises (art. 32, al. 1, LPers);
- les décisions rendues par le Conseil fédéral sont également sujettes à recours devant la CRP (art. 32, al. 1, LPers);
- les décisions de la CRP sont en principe définitives. Sous l'ancien droit, toutes les décisions de la CRP pouvaient être attaquées auprès du Tribunal fédéral (art. 98e, OJ, art. 58, al. 2, let. d, StF). Désormais, le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral ne sera ouvert qu'aux décisions de licenciement (art. 36, ch. 2, LPers / art. 100, al. 1, let. e, OJ révisé).

L'art. 32, al. 2, LPers réglemente la voie de recours pour les décisions rendues par la CRP et les tribunaux fédéraux dans leur propre domaine.

Selon l'art. 14 LPers, le salaire dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation. Un système des salaires moderne doit se comprendre comme un moyen de gestion intégré. Sa fonction au niveau de la politique du personnel ne peut pas faire l'objet de recours auprès de la CRP (art. 32, al. 3, LPers) et le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral lui est par conséquent également refusé (art. 36, ch. 2, LPers/art. 100, al. 1, let. e, OJ révisé). Les décisions concernant le salaire peuvent cependant être attaquées devant l'instance de recours interne de l'administration ou de l'entreprise (art. 31, al. 1, LPers).

Section 7 Dispositions d'exécution (art. 33 et 34)

La LPers contient essentiellement des réglementations de principe et des normes de délégation. Le CO, qui est applicable en vertu de l'art. 6, al. 2, LPers, laisse également beaucoup de latitude aux parties contractuelles pour fixer les conditions des rapports de travail. Cette marge n'est plus complétée uniquement par des ordonnan-

ces (art. 33 LPers) et des décisions (art. 30, al. 1, LPers), mais désormais également par des CCT (art. 34 LPers) et des contrats individuels de travail (CIT, art. 7, al. 1, LPers).

En remplaçant partiellement les ordonnances unilatérales et souveraines et les décisions par des éléments contractuels (CCT et CIT), la LPers élimine dans une large mesure «les rapports de droit ou de subordination spéciaux» qui formaient la base du StF. La LPers introduit le CIT et la CCT comme nouveaux instruments normatifs, sans pour autant supprimer les anciens instruments de réglementation, soit la décision et l'ordonnance.

Lorsque la LPers renvoie aux dispositions d'exécution, celles-ci englobent à la fois les réglementations unilatérales et souveraines (art. 33 LPers) et les réglementations prévues dans les conventions collectives de travail (art. 34 LPers).

Art. 33 Dispositions d'exécution

Il incombe au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution (art. 33, al. 1, LPers). Il n'adoptera cependant des normes détaillées que dans les domaines pour lesquels il n'existe pas de CCT qui fonctionne comme instrument de réglementation. Dans les domaines où existent des CCT, les règles de détail sont convenues entre les partenaires sociaux et figurent dans la CCT – sous réserve des matières qui doivent être réglementées par le Conseil fédéral.

L'art. 3, al. 1, let. e, LPers inclut également le personnel des tribunaux fédéraux dans son champ d'application. Le personnel judiciaire est donc en principe également soumis aux dispositions d'exécution de l'art. 33 LPers. L'art. 33, al. 2, LPers offre cependant au Tribunal fédéral la possibilité de déclarer que les dispositions d'exécution ne s'appliqueront pas à son personnel et d'adopter des dispositions contraires ou complémentaires, qui respecteront toujours le cadre défini par la LPers. Cette possibilité permet une formation du droit économe, car les dispositions prévues aux art. 33, al. 1 ou 3, LPers s'appliquent directement au personnel du pouvoir judiciaire, à moins que celui-ci n'adopte des normes contraires. De par la loi, les dispositions d'exécution sont réputées avoir été adoptées par le pouvoir judiciaire, tant qu'il n'a pas édicté des normes contraires. Ce mécanisme de réglementation entérine et respecte l'indépendance des pouvoirs judiciaire et exécutif et tient compte de l'autonomie administrative du Tribunal fédéral.

Le Conseil fédéral peut déléguer ses compétences de réglementer (art. 33, al. 3, LPers). Il ne peut pas le faire dans les cas où la LPers attribue expressément la compétence d'édicter des dispositions d'exécution au Conseil fédéral. De telles interdictions de déléguer sont principalement prévues par la LPers pour la réglementation des questions suivantes:

- l'extension de la liste légale des employeurs (art. 3, al. 2, LPers);
- la limitation de l'accès à des emplois aux personnes de nationalité suisse (art. 7, al. 3, LPers);
- la désignation des personnes nommées pour une durée de fonctions (art. 8, al. 5, LPers);
- la fixation de l'âge limite de départ en retraite (art. 9, al. 2, let. a, LPers);
- la fixation de salaires minimaux (art. 14, al. 2, LPers);
- la fixation du nombre maximum d'heures de travail ordinaire et du nombre minimum de jours de vacances (art. 16, al. 2, LPers);
- la limitation de certains droits et l'imposition d'obligations (art. 21, al. 1, LPers);

- l'extension du catalogue de mesures légales (art. 22, al. 4, LPers);
- la définition des prestations minimales pour les enfants et pour les personnes incapables d'exercer une activité lucrative (art. 27, al. 3, LPers);
- l'extension de l'exclusion des voies de recours internes (art. 31, al. 2, LPers);
- la délégation du pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution aux employeurs ou à des services spécialisés (art. 33, al. 3, LPers);
- la délégation à d'autres employeurs de la compétence de conclure une CCT (art. 34, al. 1, LPers).

Dans tous les autres domaines, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence d'édicter des dispositions d'exécution. Dans ce contexte, l'art. 33, al. 3, LPers offre des possibilités de déléguer et de sous-déléguer qui dépassent celles prévues à l'art. 48 LOGA: la compétence d'édicter des dispositions d'exécution n'est pas déléguée uniquement aux départements (art. 48, al. 1, LOGA); elle est déléguée également aux employeurs, selon l'art. 3 LPers, et aux services spécialisés (art. 33, al. 3, LPers). Cette possibilité étendue en matière de délégation et de sous-délégation doit être analysée par rapport aux art. 4 et 5 LPers: dans leur activité de réglementation, les bénéficiaires de délégations sont tenus de respecter les objectifs définis à l'art. 4 LPers et le Conseil fédéral doit coordonner et piloter cette activité en vertu de l'art. 5 LPers.

L'art. 33, al. 4, LPers précise que la compétence de réglementer inclut toujours la faculté d'adopter des dispositions dont le contenu varie par rapport aux autres organes disposant du même pouvoir réglementaire. Sur un point identique, les dispositions d'exécution du Conseil fédéral (art. 33, al. 1, LPers) pourraient prévoir des règles différentes de celles dont conviendront les partenaires sociaux dans une CCT (art. 34 LPers). Dans un même domaine, un département pourrait adopter d'autres règles qu'un autre département. Cette réglementation des compétences se trouve en rupture avec le principe de l'égalité de traitement. La délégation du même pouvoir de réglementer à plusieurs organes permet d'introduire une compétition à l'intérieur de l'administration. Elle peut entraîner plusieurs réglementations différentes qui traitent de la même question. Le principe de l'égalité de traitement n'est pas violé par cette approche, tant que des raisons objectives, p. ex. des particularités spécifiques dans une entreprise, exigent une réglementation différente.

Les possibilités de déléguer et de sous-déléguer et les options au niveau de la différenciation du contenu font de la LPers une loi très ouverte. Le but de cette flexibilité est de permettre en particulier une adaptation rapide des conditions de travail aux exigences liées à l'exploitation ou à l'économie. Bien que l'art. 33 LPers ne se réfère qu'à la délégation des dispositions d'exécution devant être édictées comme des normes juridiques, la possibilité de différencier le contenu est également offerte aux partenaires sociaux mentionnés à l'art. 34 LPers, qui arrêtent les dispositions d'exécution qui les concernent sous forme de conventions collectives de travail. Sur un point précis, la CCT de la Poste peut prévoir pour son personnel des règles différentes de celles de la CCT des CFF.

Art. 34 Convention collective de travail (CCT)

A côté de l'ordonnance (art. 33 LPers), l'art. 34 LPers prévoit la CCT comme nouvel instrument de réglementation. La LPers introduit ainsi une nouvelle procédure pour la création de règles dans le service public. Les normes sont négociées entre l'employeur et les associations du personnel; elles sont adoptées par une manifestation de volonté concordante. Il s'agit d'une création de normes coopérative et corpo-

2

rative qui remplace la définition traditionnelle par une autorité souveraine agissant unilatéralement, des règles fixées par la Confédération ou l'employeur. Avec la CCT, la LPers introduit également un nouveau mode de fixation de normes (les normes sont adoptées sous la forme d'une CCT qui remplace la forme traditionnelle de l'ordonnance pour la réglementation).

Dans les domaines régis par une CCT, les employeurs accomplissent leur tâche d'édicter des dispositions d'exécution, en négociant avec les organisations de leur personnel des normes qui sont adoptées sous la forme d'une CCT. Dans ce cadre, les parties à la CCT ont la compétence de réglementer dans la convention l'ensemble des questions qui sont désignées dans la LPers par le terme de «dispositions d'exécution». L'ordonnance règle toutes les matières qui font l'objet d'une réglementation unilatérale dans les domaines échappant aux CCT. Entre la LPers et la CCT, on ne trouve que les réglementations souveraines et unilatérales que la LPers réserve au Conseil fédéral et qui ne peuvent pas être déléguées.

La CCT renforce le partenariat social et le rôle des associations du personnel. Les employeurs disposant de la compétence de conclure des CCT ne peuvent plus remplir tout seuls les espaces que la LPers laisse libres. Ils doivent trouver un consensus avec leurs organisations du personnel dans le cadre d'une CCT. Pour la conclusion et le contenu de la CCT, ainsi que pour toutes les autres questions qui peuvent se poser en rapport avec une CCT, c'est le code des obligations qui est applicable par analogie (art. 6, al. 2, LPers).

L'art. 34, al. 1, LPers charge la Poste et les CFF de conclure des conventions collectives de travail. Par ailleurs, le Conseil fédéral peut aussi accorder cette faculté à d'autres employeurs selon l'art. 3 LPers. En premier lieu, il s'agira des unités d'organisation qui disposent d'un degré d'autonomie prononcé et qui peuvent facilement être caractérisées par leur organisation.

L'art. 34, al. 2, LPers précise que la CCT s'applique non seulement au personnel organisé (soit aux membres des associations du personnel qui sont signataires de la CCT), mais, en règle générale, également au reste du personnel. «En règle générale» signifie que le champ d'application de la CCT peut se limiter aux catégories de personnel les plus importantes et exclure certains employés. Il incombera aux partenaires sociaux d'exclure du champ d'application de la CCT des petits groupes d'employés, par exemple des aides engagées pour une courte durée ou des stagiaires.

L'art. 34, al. 3, LPers attribue la réglementation de la compensation du renchérissement (art. 15, al. 4, LPers) et l'élaboration des plans sociaux (art. 27, al. 5, LPers) aux partenaires sociaux, dans les domaines où la CCT est admise. Cette disposition oblige cependant les partenaires sociaux à créer un tribunal arbitral qui tranche sur l'ampleur de la compensation du renchérissement et qui adopte le plan social si les partenaires sociaux ne peuvent pas s'entendre. Les partenaires sociaux peuvent attribuer des compétences supplémentaires à ce tribunal arbitral – en particulier la liquidation d'autres litiges. Cette possibilité accentue ainsi leur autonomie qui est prévue aux art. 29, al. 4, et 34, al. 4, let. a, LPers).

L'art. 34, al. 4, let. a, LPers règle la compétence pour les décisions rendues en cas de litige entre les parties à la CCT. Si les partenaires sociaux ne règlent pas eux-mêmes la question de la compétence dans la CCT, ces litiges sont du ressort de la CRP.

L'art. 34, al. 4, let. b, LPers autorise les parties à la CCT à prélever des cotisations dites de solidarité. Sans cette règle, l'Etat (la Poste, les CFF), en tant que partie à une CCT, n'aurait pas la possibilité d'obliger ses collaborateurs à verser de telles cotisa-

tions. Cette norme permet aux partenaires sociaux de forcer les «resquilleurs», c'est-à-dire ceux qui ne font pas partie d'une association du personnel participant à la convention, à soutenir financièrement les organisations du personnel. Les cotisations ne peuvent couvrir que les charges dont bénéficient à la fois les employés organisés et ceux qui ne le sont pas. Elles ne peuvent cependant pas être affectées à des prestations des organisations du personnel qui ne profitent qu'à leurs membres.

L'art. 34, al. 5, LPers oblige les partenaires sociaux à instituer une commission de conciliation qui intervient en cas de conflit, s'il existe un danger de se trouver dans une situation sans convention.

Section 8 Dispositions finales (art. 35 à 38)

Art. 35 Abrogation du droit en vigueur

Contrairement au StF, la LPers ne comprend plus de règles concernant la prévoyance professionnelle des employés de la Confédération. L'art. 48, al. 1 à 5^{er}, StF reste en vigueur pour l'instant (art. 35, al. 2, LPers). Une loi séparée réglementera la prévoyance professionnelle des employés de la Confédération et remplacera la base légale actuelle. La planification de la gestion prévoit que cet acte législatif pourra entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001, en même temps que la LPers.

Art. 36 Modification du droit en vigueur

En modifiant l'art. 71c, al. 4, PA, le législateur garantit que les membres des commissions de recours continueront à être nommés pour une durée de fonctions. La nomination des juges à plein temps pour une durée de fonctions contribue à assurer leur indépendance. Dans la procédure de recours, la CRP a d'ailleurs la compétence d'examiner également des décisions du Conseil fédéral, qui est son autorité de nomination.

Après la modification de l'art. 100, al. 1, let. e, OJ, seuls les licenciements pourront faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral dans les affaires concernant le droit du personnel. Dans tous les autres litiges susceptibles de recours et relevant de ce domaine, la CRP statue en dernière instance. Les possibilités de recours offertes par la loi sur l'égalité et par l'art. 100, al. 2, let. b, OJ, demeurent réservées.

L'art. 104c, ch. 2, OJ, est abrogé, car cette disposition réglemte le contrôle judiciaire des mesures disciplinaires. La LPers prévoit cependant que les recours auprès du Tribunal fédéral en matière de personnel ne seront dorénavant admissibles que pour les licenciements.

La loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est également modifiée. Par ce changement, les Chambres fédérales renoncent au plafonnement des effectifs par le Parlement. Selon les art. 2 et 2a de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, les effectifs moyens du personnel sont plafonnés par le Parlement. Jusqu'à la fin de 1996, le Parlement a principalement piloté les dépenses de personnel au travers du nombre de postes autorisé. Au début de 1997, il a passé de la gestion du nombre de postes à la gestion par les dépenses de personnel. Celle-ci permet une utilisation plus économe des moyens engagés pour le personnel et renforce l'orientation par rapport au résultat. Les départements sont maintenant tenus de respecter strictement les crédits prévus au budget par le Parlement. La gestion par les coûts se révèle être un outil plus efficace pour contrôler le budget au niveau du personnel. Les art. 2 et 2a de la loi fédérale citée doivent donc être abrogés. Cette suppression tient également

compte d'un désir que les commissions de gestion et les commissions des finances des Chambres fédérales ont exprimé à plusieurs reprises.

Art. 37 Dispositions transitoires

L'art. 37, al. 1, LPers énumère les réglementations qui seront applicables pendant la phase de transition. Il définit les normes qui seront applicables aux rapports de travail au sein de la Confédération jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPers et des dispositions d'exécution correspondantes.

L'art. 37, al. 2, LPers autorise le Conseil fédéral à élargir la liste des réglementations applicables pendant la période de transition. Tel pourrait par exemple être le cas si le développement de nouveaux instruments de politique du personnel ou de systèmes techniques, qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre la LPers, n'est pas encore suffisamment avancé en l'an 2000. Afin de ne pas prolonger une situation régie par l'ancien droit pour une période illimitée, l'extension de la validité des réglementations actuelles au-delà de l'entrée en vigueur de la LPers devra être limitée dans le temps.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est judicieux de déclarer que la liquidation des litiges qui ont pris naissance avant l'entrée en vigueur de la LPers sera régie par l'ancien droit (art. 37, al. 3, LPers).

Art. 38 Entrée en vigueur

Le Conseil fédéral a l'intention de fixer la date de l'entrée en vigueur de la LPers au 1^{er} janvier 2001. Cette approche permet de terminer sous le régime de l'ancien droit la période administrative actuelle (1.1.1997 au 31.12.2000) et d'engager le personnel pour la période après le 1^{er} janvier 2001 en vertu du nouveau droit.

L'art. 38, al. 2, LPers offre la possibilité d'introduire le nouveau droit par étapes ou d'échelonner sa mise en application par catégories de personnel. Le but de cette disposition est d'éviter une surcharge des services responsables du personnel. Il est tout à fait concevable que toutes les dispositions d'exécution de la LPers ne seront pas encore en vigueur et opérationnelles au 1^{er} janvier 2001. La LPers autorise donc le Conseil fédéral à adopter une procédure par étapes et échelonnée en fonction des différents domaines.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Au niveau de la Confédération et de ses entreprises

La LPers est une loi ouverte qui accorde les espaces nécessaires à l'adoption de règles détaillées dans les dispositions d'exécution, ainsi que dans les contrats individuels de travail et les conventions collectives de travail. Elle n'entraîne donc pas directement des conséquences financières. Celles-ci dépendront largement du contenu des dispositions d'exécution et des CCT futures. Il est difficile d'estimer leurs conséquences en détail, car après l'adoption de la LPers par les Chambres fédérales, la fixation définitive et la mise en oeuvre des dispositions d'exécution prendront un certain temps.

La LPers offre une souplesse qui permet aussi bien de maintenir le statu quo que d'introduire des nouveautés dans de nombreux domaines, également dans ceux qui entraînent des conséquences financières (salaires, allocations, frais, etc.). Cela peut se solder par une augmentation ou une diminution passagère des dépenses de personnel. D'une manière générale, on peut affirmer qu'aucune modification notable ou durable des coûts de personnel n'est envisagée. Les dispositions d'exécution impliqueront cependant des transferts de dépenses.

Concernant l'introduction de nouveaux systèmes salariaux, il faut préciser que le passage d'un ancien à un nouveau système occasionne des coûts. Les conséquences financières dépendront largement de la stratégie choisie par la Poste, les CFF et l'administration générale de la Confédération (étendue et rapidité des adaptations salariales en fonction du système choisi).

312 Au niveau des cantons et des communes

Ce projet n'a aucune conséquence financière au niveau des cantons et des communes qui restent libres de fixer les conditions d'engagement de leur personnel.

32 Autres conséquences

Les compétences de la Confédération sont limitées par le droit constitutionnel et il lui est interdit de contraindre les cantons et les communes à adapter leur droit du personnel aux dispositions de la LPers. On peut néanmoins s'attendre à ce que la LPers exerce une certaine influence sur la formation du droit du personnel dans les cantons et les communes. Un tel rapprochement de la législation sur la fonction publique dans la Confédération, les cantons et les communes serait souhaitable.

4 Programme de la législature

Le rapport sur le Programme de la législature 1991–1995 avait prévu de créer par la nouvelle loi un cadre libéré de réglementations de détail, afin d'instituer des espaces d'autonomie, qui permettent aux unités d'organisation de prendre des décisions sous leur propre responsabilité, et qui facilitent l'adaptation des rapports de travail aux tâches effectives.

Le rapport sur le Programme de la législature 1995–1999 matérialise les objectifs de la révision totale du StF en précisant les points suivants:

- assouplissement des dispositions régissant le droit du personnel de la Confédération;
- une loi suffisamment souple pour continuer à régir tous les domaines de la Confédération et permettre les différenciations nécessaires au niveau législatif inférieur;
- accroissement des compétences du Conseil fédéral, de l'administration et des entreprises; une plus grande marge de manoeuvre du Conseil fédéral dans le domaine de la politique du personnel;
- révision du droit procédural et du droit de recours;
- assouplissement et individualisation des instruments de rémunération pour rendre possible – voire nécessaire – le développement de la gestion financière

- dans le domaine du personnel (remplacement du gel des effectifs par des prescriptions globales concernant les coûts);
- renforcement des éléments liés à la prestation dans le système salarial.

La LPers remplit les conditions définies dans le Programme de la législature ou crée les bases nécessaires à leur réalisation à un échelon inférieur.

5 Rapports avec le droit européen

La LPers respecte les normes impératives du droit européen. Elle permet en particulier d'adopter une réglementation conforme au droit européen sur des points qui sont traités au niveau des dispositions d'exécution.

L'art. 6, al. 1, CEDH exige que les décisions concernant des prétentions découlant du droit privé puissent faire l'objet d'un examen par un juge. Cette possibilité est accordée par le recours prévu auprès de la CRP (art. 32, al. 1, LPers). Les éléments du salaire liés à la prestation, selon l'art. 32, al. 3, LPers, se fondent sur des décisions de gestion qui suivent les règles obligatoires concernant le système des salaires et la qualification du personnel. Ils reposent cependant dans une large mesure sur des éléments d'appréciation. Pour cette raison, ils ne peuvent pas faire l'objet d'un recours auprès de la CRP.

La CRP est indépendante au sens de l'art. 6, al. 2, CEDH: en particulier ses membres sont nommés pour une durée de fonctions (art. 36, ch. 1, LPers modifiant l'art. 71c, al. 4, PA). Par ailleurs, il faut souligner que la CRP doit également examiner des recours contre des décisions du Conseil fédéral, qui est son autorité de nomination (art. 32, al. 1, en liaison avec l'art. 31, al. 2, LPers). Il incombera aux organes chargés de la révision de la loi d'organisation judiciaire (OJ) qui est en cours, de renforcer l'indépendance de la CRP et des autres commissions fédérales d'arbitrage et de recours.

Même si la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne UE, la LPers laisse ouvertes toutes les options par rapport à l'UE. Dans ce contexte, il faut relever l'art. 48 du traité CE qui règle le libre passage des employés et qui supprime les traitements inégaux qui se fondent sur la nationalité des employés au niveau de l'emploi, de la rémunération et des autres conditions de travail. La LPers en tient compte en limitant l'accès à des emplois auprès de la Confédération en fonction de la nationalité uniquement si cette restriction est nécessaire pour remplir des tâches relevant de l'exercice de la puissance publique (art. 48, al. 4, traité CE; art. 7, al. 3, LPers). Selon la pratique de la Commission et de la Cour de justice, ces tâches sont principalement réservées à l'armée, à la police, à l'administration fiscale et à la diplomatie.

6 Bases juridiques

Pour pouvoir régir les rapports de travail du personnel dans tous les secteurs de la Confédération – y compris la Poste, les CFF, etc. – la LPers a été conçue pour être une loi souple qui ne règle que les points principaux et qui permet la réalisation des différenciations nécessaires au niveau législatif inférieur. Un tel objectif ne peut être atteint que si la loi se caractérise par un niveau d'abstraction élevé permettant

d'accorder l'espace nécessaire aux réglementations d'exécution différenciées à l'échelon inférieur.

Des solutions souples au niveau de la législation permettent aussi la mise en œuvre de réorganisations futures. Sous cet aspect, la flexibilité de la LPers par rapport au droit régissant le personnel s'intègre parfaitement à la réglementation souple de l'organisation mise en place par la LOGA. La formulation large de la LPers par rapport à son contenu connaît cependant des limites. D'une part, elle comprend des prescriptions qui limitent la liberté d'action de l'employeur (p. ex. des délais de résiliation minimaux, des obligations concernant les prestations de l'employeur, des exigences d'ordre formel, des prescriptions pour la protection du personnel). D'autre part, elle limite également la liberté d'action en déclarant applicable le droit du contrat de travail du CO, car les dispositions et les actes d'exécution doivent respecter le cadre fixé par la LPers et le CO, dans la mesure où il s'applique. La liberté de l'employeur est enfin limitée par le droit sur l'organisation et la procédure qui concerne tous les actes accomplis par la Confédération, ainsi que par une série de lois supplémentaires qui ont des effets sur les rapports de travail.

La conception de la LPers comme loi ouverte, qui accorde un pouvoir étendu à la réglementation et à l'exécution, offre aux employeurs de la Confédération et aux partenaires sociaux une grande liberté dans les domaines concernés. Elle permet d'envisager des options spécifiques pour les différents secteurs, de rester flexible et de s'adapter rapidement à des situations en constante évolution. Bien que l'art. 34 LPers cite expressément la Poste et les CFF comme délégataires de compétences de réglementer, tous les employeurs ont besoin d'une marge de manœuvre adaptée à leurs tâches. Le Conseil fédéral tiendra compte de ce besoin d'autonomie lorsqu'il adoptera les dispositions d'exécution et se limitera à réglementer les points qui, dans l'intérêt général, nécessitent des normes (uniformes), qui doivent être fixées par le pouvoir exécutif. Par ailleurs, il délèguera la compétence d'élaborer des dispositions d'exécution en premier lieu à la Poste et aux CFF (art. 33, al. 1 et 3, LPers).

Une situation semblable vaut pour le personnel du pouvoir judiciaire. Les employés des tribunaux fédéraux sont soumis à la LPers, dans la mesure où la constitution fédérale (art. 85, ch. 4, cst.) ou des lois spéciales (p. ex. l'OJ) ne les soumettent pas à une réglementation particulière au niveau du droit du personnel. Avec la possibilité de reprise sélective du droit ou de la législation par le tribunal prévue à l'art. 33, al. 2, LPers, la loi tient compte aussi bien de l'indépendance du juge et du principe de la séparation des pouvoirs que de l'autonomie dont jouissent les tribunaux fédéraux au niveau de leur administration.

61 Constitutionnalité et conformité aux lois

La LPers se fonde sur l'art. 85, ch. 1 et 3, cst. Cette disposition autorise les Chambres fédérales à adopter les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales (ch. 1), et de légiférer sur le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la Chancellerie fédérale, ainsi que sur la création de fonctions fédérales permanentes et sur la fixation des traitements (ch. 3). Au-delà de cette norme constitutionnelle citée dans le préambule de la loi, l'art. 85, ch. 10, cst. est également applicable. Cette disposition attribue aux Chambres fédérales l'établissement du budget annuel et l'approbation des comptes de l'Etat et joue un rôle par rapport aux crédits nécessaires dans le domaine du personnel. Enfin, il faut

mentionner l'art. 114^{bis}, al. 2, cst., qui attribue au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral des assurances) la compétence de traiter les affaires disciplinaires de l'administration fédérale que lui défère la législation fédérale.

La LPers respecte les limites fixées par la constitution.

62 Délégation du droit de légiférer

La législation actuelle délègue des pouvoirs de réglementation aux Chambres fédérales sans possibilité de référendum. Il s'agit de l'approbation de l'état des fonctions⁴⁶ et du plafonnement des effectifs⁴⁷. La LPers renonce à renouveler ces deux compétences du Parlement.

La législation en vigueur prévoit également une compétence du Parlement en matière d'approbation à l'art. 48 StF (approbation des statuts des caisses de pensions⁴⁸); cette disposition de la loi sera prochainement remplacée par une nouvelle réglementation qui sera proposée dans un message séparé (art. 48 StF, art. 35, al. 2, LPers).

La LPers délègue au Conseil fédéral (art. 33, al. 1, LPers) ainsi qu'aux partenaires sociaux (art. 34 LPers) la compétence de réglementer les détails. Le Conseil fédéral peut déléguer à son tour sa compétence dans tous les cas où la LPers ne le lui interdit pas. Ce sujet est traité dans le commentaire de l'art. 33, al. 3, LPers, qui contient également une liste des interdictions de déléguer.

La LPers étend le mécanisme pour l'adoption de dispositions d'exécution prévu à l'art. 48 LOGA, aussi bien en ce qui concerne les instruments que la délégation de compétences, notamment à la Poste et aux CFF, par le biais des CCT. Elle autorise le Conseil fédéral à déléguer à d'autres employeurs la compétence de créer des normes par des conventions collectives de travail (art. 34 LPers). Elle réserve cependant à l'exécutif la réglementation de questions importantes dans le domaine de la politique gouvernementale ou du personnel (cf. les commentaires à l'art. 33 LPers).

63 Forme de l'acte à adopter

La réglementation du droit applicable au personnel de la Confédération est arrêtée sous la forme d'une loi formelle, soumise au référendum facultatif, conformément à l'art. 89 cst. La possibilité d'un référendum et le mécanisme de la période administrative prévu par le StF actuel pour les fonctionnaires ont une incidence sur le calendrier de l'introduction de la loi. Si les Chambres fédérales adoptent le projet en 1999, mais au plus tard au cours du premier trimestre 2000, les rapports de travail existants pourront être transférés à temps dans le nouveau régime, avant le 1^{er} janvier 2001. Pour pouvoir réaliser cet objectif, le délai référendaire de trois mois devra

⁴⁶ Art. 1, al. 2, StF ainsi que l'arrêté du Conseil fédéral du 18.10.1972 sur l'état des fonctions qui a été approuvé par les Chambres fédérales (RS 172.221.111)

⁴⁷ Art. 2 et 2a de la loi fédérale du 4.10.1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), cf. les commentaires de l'art. 36, ch. 3, LPers

⁴⁸ Statuts de la CFP (RS 172.222.1) ainsi que les statuts du 18.8.1994 de la Caisse de pensions et de secours des Chemins de fer fédéraux suisses (RS 172.222.2)

cependant se terminer au plus tard au cours du premier semestre 2000. Les autorités responsables des engagements doivent disposer de suffisamment de temps pour conclure avec leur personnel les nouveaux contrats de travail exigés par l'art. 7 LPers.

40234

Loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 85, ch. 1 et 3, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998¹,
arrête:

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

La présente loi régit les rapports de travail entre la Confédération et son personnel.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique au personnel:

- a. de l'administration fédérale au sens défini à l'art. 2, al. 1 et 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration² (LOGA);
- b. des services du Parlement visés à l'art. 8^{novies} de la loi sur les rapports entre les conseils³;
- c. de la Poste suisse régie par la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste⁴;
- d. des Chemins de fer fédéraux régis par la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les chemins de fer⁵;
- e. des unités administratives décentralisées visées à l'art. 2, al. 3, de la LOGA, si les lois spéciales n'en disposent pas autrement;
- f. des commissions fédérales de recours et d'arbitrage visées aux art. 71a à 71c de la loi fédérale sur la procédure administrative⁶;
- g. des tribunaux fédéraux au sens de la loi fédérale d'organisation judiciaire⁷.

² Elle ne s'applique pas:

- a. aux personnes élues par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 85, ch. 4, de la constitution;
- b. aux apprentis soumis à la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle⁸.

- 1 FF 1999 1421
- 2 RS 172.010
- 3 RS 171.11
- 4 RS 783.1
- 5 RS 742.31
- 6 RS 172.021
- 7 RS 173.110
- 8 RS 412.10

Art. 3 Employeurs

¹ Les employeurs au sens de la présente loi sont:

- a. le Conseil fédéral en sa qualité d'organe directorial suprême de l'administration;
- b. la Poste suisse;
- c. les Chemins de fer fédéraux;
- d. les unités administratives décentralisées;
- e. les tribunaux fédéraux.

² Les services du Parlement, les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, les départements, la Chancellerie fédérale ainsi que les groupements et les offices sont considérés comme employeurs dans la mesure où le Conseil fédéral leur délègue les compétences nécessaires à cet effet.

Art. 4 Politique du personnel

¹ L'employeur offre des conditions de travail propres à assurer sa compétitivité sur le marché du travail et emploie son personnel de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social.

² Il met en œuvre les mesures propres à assurer:

- a. le recrutement et la fidélisation de personnel adéquat;
- b. le développement personnel et professionnel des employés, leur perfectionnement, leur motivation et leur polyvalence;
- c. la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion;
- d. l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes;
- e. la représentation équitable des communautés linguistiques, la promotion du plurilinguisme et l'ouverture aux autres communautés linguistiques;
- f. des chances égales aux handicapés, leur accès aux emplois et leur intégration;
- g. la protection de la personnalité et de la santé ainsi que la sécurité au travail de son personnel;
- h. le développement d'un comportement écophile sur le lieu de travail;
- i. des conditions de travail qui permettent au personnel d'exercer ses responsabilités familiales et d'assumer ses engagements sociaux;
- j. la création de places d'apprentissage et de places de formation;
- k. l'information étendue de son personnel.

³ Il veille à prévenir l'arbitraire dans les rapports de travail.

Art. 5 Coordination et controlling

¹ Le Conseil fédéral coordonne et dirige la mise en œuvre de la politique du personnel.

² Il veille à ce que l'employeur opère un controlling approprié et à ce qu'il soit fait rapport à l'Assemblée fédérale.

³ Le Conseil fédéral peut confier à un service spécialisé la coordination des affaires du personnel des organisations et des tiers chargés de tâches administratives en vertu de l'art. 2, al. 4, de la LOGA.

⁴ Il désigne les services compétents.

Art. 6 Droit applicable

¹ Le personnel a les droits et les obligations définis dans la constitution et dans la législation.

² Si la présente loi et d'autres lois fédérales n'en disposent pas autrement, les dispositions pertinentes du code des obligations⁹ (CO) s'appliquent par analogie aux rapports de travail.

³ Les dispositions d'exécution (art. 33), en particulier la convention collective de travail (art. 34), ainsi que le contrat de travail (art. 7), réglementent en détail les rapports de travail dans les limites des dispositions de l'al. 2.

⁴ S'il y a contradiction entre les dispositions d'exécution et le contrat de travail ou entre la convention collective de travail et le contrat de travail, la disposition la plus favorable à l'employé est applicable.

Section 2 Formation, cessation et résiliation des rapports de travail

Art. 7 Formation et conditions d'engagement

¹ Les rapports de travail sont des rapports de droit public. Ils découlent, sous réserve de l'art. 8, al. 3 à 5, de la conclusion d'un contrat de travail établi en la forme écrite.

² Les dispositions d'exécution fixent les règles applicables au temps d'essai; il dure six mois au maximum.

³ Si l'accomplissement de tâches impliquant l'exercice de la puissance publique l'exige, le Conseil fédéral détermine par voie d'ordonnance:

- a. les emplois auxquels n'ont accès que les personnes de nationalité suisse;
- b. les emplois auxquels n'ont accès que les personnes possédant exclusivement la nationalité suisse.

Art. 8 Durée

¹ Les rapports de travail sont de durée indéterminée si le contrat de travail n'est pas conclu pour une durée déterminée.

² Le contrat de durée déterminée est conclu pour cinq ans au plus; au-delà de cinq ans, les rapports de travail sont réputés de durée indéterminée.

³ Les membres des commissions fédérales de recours et d'arbitrage sont nommés pour la durée de fonctions visée à l'art. 71c, al. 4, de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁰.

⁹ RS 220

¹⁰ RS 172.021

⁴ Les tribunaux fédéraux déterminent, dans leur domaine respectif, quel personnel doit être nommé pour une durée de fonctions.

⁵ Le Conseil fédéral peut disposer, par voie d'ordonnance, que d'autres personnes tenues d'être indépendantes de l'organe chargé de l'engagement sont nommées pour une durée de fonctions.

Art. 9 Cessation

¹ Les deux parties peuvent, d'un commun accord, mettre fin en tout temps aux rapports de travail.

² Les rapports de travail prennent fin sans résiliation:

- a. à l'âge limite fixé par le Conseil fédéral dans une ordonnance;
- b. lors du décès de l'employé;
- c. à l'expiration de la durée du contrat.

Art. 10 Résiliation du contrat de durée déterminée

Les deux parties peuvent résilier le contrat de durée déterminée immédiatement dans les cas définis à l'art. 11, al. 7.

Art. 11 Résiliation du contrat de durée indéterminée

¹ Le contrat de durée indéterminée peut être résilié par chacune des parties.

² Pendant le temps d'essai, le contrat peut être résilié:

- a. pour la fin de la semaine qui suit celle où le congé a été notifié, pendant les deux premiers mois d'essai;
- b. pour la fin du mois qui suit celui où le congé a été notifié, à partir du troisième mois d'essai.

³ Après le temps d'essai, le contrat peut être résilié pour la fin du mois; le délai de congé minimal à respecter est de:

- a. trois mois durant les cinq premières années de service;
- b. quatre mois de la sixième année de service à la dixième année de service y comprise;
- c. six mois à partir de la onzième année de service.

⁴ Les dispositions d'exécution peuvent définir des délais minimaux plus longs que ceux fixés aux al. 2 et 3.

⁵ L'employeur peut accorder au cas par cas à l'employé un délai de congé plus court si aucun intérêt majeur ne s'y oppose.

⁶ Après le temps d'essai, il y a motif de résiliation ordinaire par l'employeur dans les cas suivants:

- a. violation des obligations légales ou contractuelles ou manquements répétés ou persistants dans les prestations ou dans le comportement, malgré un avertissement écrit;
- b. aptitudes ou capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat ou mauvaise volonté de l'employé à accomplir ce travail;

- c. impératifs économiques ou impératifs d'exploitation majeurs, dans la mesure où l'employeur ne peut proposer à l'intéressé un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui;
- d. mauvaise volonté de l'employé à accomplir un travail pouvant raisonnablement être exigé de lui;
- e. disparition de l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans le contrat de travail.

⁷ Il y a motif de résiliation immédiate par l'une ou l'autre partie en toute circonstance lorsque les règles de la bonne foi ne permettent plus d'exiger de celui qui donne le congé la continuation des rapports de travail.

Art. 12 Exigences d'ordre formel

¹ La prolongation ou la limitation de la durée du contrat de travail, la cessation du contrat visée à l'art. 9, al. 1, et la résiliation visée aux art. 10 et 11 exigent la forme écrite.

² L'employé doit en outre motiver par écrit la résiliation immédiate lorsque l'employeur le demande.

³ L'employeur résilie le contrat de travail par voie de décision lorsque les deux parties ne parviennent pas à s'entendre sur la cessation des rapports de travail.

Art. 13 Conséquences de la violation des dispositions sur la résiliation

¹ Si la résiliation qu'il a notifiée est nulle, l'employeur propose à l'employé de le réintégrer dans l'emploi qu'il occupait jusqu'alors ou, en cas d'impossibilité, lui propose un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui.

² La résiliation par l'employeur est nulle en particulier lorsqu'elle:

- a. présente un vice de forme majeur;
- b. est infondée en vertu de l'art. 11, al. 6 et 7;
- c. est abusive en vertu de l'art. 336 CO¹¹;
- d. intervient en temps inopportun en vertu de l'art. 336c CO;
- e. est discriminatoire en vertu des art. 3 ou 4 de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité¹².

³ La résiliation en temps inopportun par l'employé est régie par l'art. 336d CO.

⁴ L'indemnité visée à l'art. 18 est réservée.

⁵ L'art. 10 de la loi sur l'égalité est applicable; les voies de droit sont régies par la présente loi.

¹¹ RS 220

¹² RS 151

Section 3 Droits et obligations résultant des rapports de travail

Art. 14 Salaire

¹ L'employeur verse un salaire à l'employé. Le salaire dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation.

² Le Conseil fédéral fixe des salaires minimaux.

³ Les dispositions d'exécution fixent les principes; elles déterminent notamment le salaire maximal ainsi que la part minimale que représente la composante «fonction» dans le salaire total.

⁴ Elles peuvent prévoir le versement de suppléments au salaire, afin d'adapter celui-ci au marché régional de l'emploi, aux équipements locaux et aux besoins spécifiques de la branche.

⁵ Elles peuvent prévoir l'adaptation au pouvoir d'achat de certaines composantes du salaire du personnel affecté à l'étranger.

Art. 15 Compensation du renchérissement

¹ Une allocation compensant raisonnablement le renchérissement est versée sur le salaire ou sur certaines de ses composantes et sur d'autres prestations de l'employeur.

² Les dispositions d'exécution fixent les principes.

³ Les dispositions d'exécution peuvent prévoir une compensation du renchérissement en temps ou en argent.

⁴ Lorsque les rapports de travail sont régis par une convention collective de travail en vertu de l'art. 34, cette dernière régleme la compensation du renchérissement. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur l'ampleur de cette compensation, elle est fixée par le tribunal arbitral (art. 34, al. 3).

Art. 16 Temps de travail, vacances et congés

¹ Les dispositions d'exécution régissent le temps de travail et son organisation ainsi que les vacances et les congés; elles régleme également le volume et la compensation des heures d'appoint et des heures supplémentaires.

² Le Conseil fédéral fixe le nombre maximum d'heures de travail ordinaire et le nombre minimum de jours de vacances.

Art. 17 Autres prestations de l'employeur

¹ Les dispositions d'exécution régleme l'équipement à fournir au personnel en instruments de travail, en tenues de service et en matériel pour qu'il puisse exécuter ses tâches.

² Elles régleme en outre le remboursement des frais et le versement d'indemnités pour les inconvéniens subis.

Art. 18 Mesures en cas de résiliation du contrat de travail

¹ Avant de résilier le contrat de travail sans qu'il y ait faute de l'employé, l'employeur fait tout ce que l'on peut raisonnablement attendre de lui pour continuer d'assurer un emploi convenable à l'employé.

² Si l'employeur résilie le contrat de travail sans qu'il y ait faute de l'employé, ce dernier reçoit une indemnité:

- a. s'il travaille dans une profession où la demande est faible ou inexistante;
- b. s'il est employé de longue date ou a déjà un certain âge.

³ Si la résiliation est nulle au sens de l'art. 13, al. 2, let. a à d, l'employé reçoit une indemnité lorsqu'aucun emploi ne peut lui être assuré auprès d'un des employeurs visés à l'art. 3 et que cette impossibilité ne lui est pas imputable.

⁴ Si la résiliation est nulle au sens de l'art. 13, al. 2, let. e, l'employé reçoit une indemnité lorsque l'employeur ne peut le réintégrer dans l'emploi qu'il occupait jusqu'alors.

⁵ Le Conseil fédéral peut disposer, par voie d'ordonnance, que d'autres employés reçoivent une indemnité.

⁶ Les dispositions d'exécution:

- a. fixent les montants minimal et maximal de l'indemnité;
- b. réglementent la restitution de l'indemnité si l'employé licencié dans les conditions définies aux al. 2, 3 ou 5 a été réengagé par un des employeurs visés à l'art. 3.

⁷ Pour les cas visés aux al. 2, 3 et 5, les dispositions d'exécution peuvent aussi réglementer l'imputation des prestations légales dues au titre des assurances obligatoires.

⁸ Les dispositions d'exécution peuvent prévoir le versement de l'indemnité sous forme de rente.

Art. 19 Obligations du personnel

¹ Si les tâches à exécuter l'exigent, les dispositions d'exécution peuvent obliger le personnel:

- a. à résider en un lieu donné;
- b. à occuper un appartement de fonction contre paiement et à des conditions qui peuvent déroger à la législation sur le bail à loyer;
- c. à utiliser des instruments, des vêtements de travail et des équipements de sécurité déterminés.

² Les dispositions d'exécution peuvent imposer au personnel de remettre à la Confédération tout ou partie du revenu provenant d'activités exercées au profit de tiers lorsque celles-ci procèdent du contrat de travail.

³ Le personnel ne doit ni accepter, ni solliciter ou se faire promettre des dons ou autres avantages pour lui-même ou pour d'autres personnes dans l'exercice d'activités procédant du contrat de travail.

Art. 20 Secret professionnel, secret d'affaires et secret de fonction

¹ Le personnel est soumis au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fonction.

² Les dispositions d'exécution règlent l'obligation de garder le secret, en complément de la législation spéciale.

Art. 21 Restriction des droits du personnel

¹ Si la sécurité de l'Etat, la sauvegarde d'intérêts commandés par les relations extérieures ou la garantie de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux l'exigent, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance:

- a. limiter certains droits fondamentaux du personnel;
- b. imposer au personnel des obligations allant au-delà du contrat de travail;
- c. limiter ou supprimer le droit de grève.

² Les dispositions d'exécution peuvent subordonner à une autorisation l'exercice d'activités et de charges publiques déterminées dans la mesure où elles risquent de compromettre l'exécution des tâches.

Art. 22 Manquements aux obligations professionnelles

¹ Les dispositions d'exécution définissent les mesures à prendre pour rétablir l'exécution correcte des tâches lorsque des manquements aux obligations professionnelles sont constatés.

² Elles peuvent prévoir l'avertissement, le blâme ou un changement dans le domaine d'activité dans les cas où l'auteur du manquement a agi par négligence.

³ Elles peuvent imposer en outre une réduction de salaire, une amende, un changement de temps de travail ou un changement de lieu de travail dans les cas où l'auteur a commis une négligence grave ou a agi intentionnellement.

⁴ Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres mesures.

Art. 23 Mesures provisionnelles

¹ L'employeur prend les mesures provisionnelles qui s'imposent si l'exécution correcte des tâches est compromise.

² Si l'exécution des tâches est compromise pour des raisons qui tiennent à l'employé, l'employeur peut notamment suspendre les rapports de travail et réduire ou supprimer le salaire et les autres prestations. Les rapports d'assurance ne sont pas affectés par la mesure provisionnelle.

³ Si la mesure provisionnelle s'avère injustifiée, l'employé est rétabli dans ses droits. Les montants retenus sur son salaire et sur les autres prestations lui sont restitués.

Art. 24 Traitement des données

¹ L'employeur traite les données personnelles nécessaires à la gestion des dossiers du personnel et à la gestion des salaires.

² Les dispositions d'exécution réglementent conformément à la loi fédérale sur la protection des données¹³:

- a. les conditions et la compétence pour le traitement des données sensibles relatives à la santé et aux mesures d'aide sociale ainsi qu'aux poursuites et aux mesures pénales ou administratives;
- b. les conditions et la compétence pour le traitement des données sensibles et des profils de la personnalité au sens défini à l'art. 3, let. c et d, de la loi fédérale sur la protection des données, dans la mesure où ce traitement est nécessaire au développement personnel et où la personne concernée a donné son accord écrit;
- c. le délai de conservation des données, l'organisation des systèmes informatisés de traitement des données et la sécurité des données. Elles peuvent prévoir l'accès aux données par procédure d'appel.

Section 4 Mesures en faveur du personnel

Art. 25 Empêchement de travailler et décès

¹ 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, d'accident, d'invalidité partielle, de service militaire, de protection civile, de service civil ou de maternité.

² Elles définissent les prestations à verser aux survivants en cas de décès de l'employé.

³ Elles réglementent en outre l'imputation des prestations versées en vertu des régimes d'assurance sociale obligatoire suisses ou étrangers sur le salaire et sur les autres prestations.

Art. 26 Subrogation

¹ L'employeur au moment où l'événement survient est subrogé, jusqu'à concurrence du montant des prestations qu'il verse, dans les droits de l'assuré ou de ses survivants à l'égard du tiers responsable de la maladie, de l'accident, de l'invalidité ou du décès de l'employé.

² L'employeur ne peut faire valoir de prétentions récursoires contre le conjoint de l'employé, contre ses parents en ligne ascendante ou en ligne descendante ou contre la personne vivant en communauté domestique avec lui que s'ils ont provoqué l'empêchement de travailler intentionnellement ou par suite d'une négligence grave.

Art. 27 Mesures et prestations sociales

¹ Les dispositions d'exécution définissent les prestations à verser à l'employé devant pourvoir à l'entretien d'enfants ainsi que les mesures propres à faciliter la prise en charge de ces derniers.

¹³ RS 235.1

² Elles peuvent prévoir le versement de prestations à l'employé qui a à sa charge des personnes incapables d'exercer une activité lucrative ou qui pourvoit à leur entretien, ainsi que des mesures propres à faciliter la prise en charge de ces personnes.

³ Le Conseil fédéral définit les prestations minimales à verser en application des al. 1 et 2.

⁴ Les dispositions d'exécution instituent des prestations et des mesures propres à atténuer les conséquences de situations sociales difficiles qui affectent l'employé.

⁵ Si un nombre important d'employés doivent être licenciés par suite de mesures économiques ou de mesures d'exploitation, l'employeur met en place un plan social. Lorsque les rapports de travail sont régis par une convention collective de travail en vertu de l'art. 34, cette dernière régleme le plan social. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, c'est le tribunal arbitral (art. 34, al. 3) qui définit le plan social.

⁶ Les dispositions d'exécution peuvent instituer d'autres prestations et d'autres mesures de protection sociale, en particulier des prestations en cas de retraite anticipée ou des mesures d'aide à la réorientation professionnelle.

Art. 28 Autres mesures et prestations

Les dispositions d'exécution peuvent également prévoir:

- a. des mesures et des prestations destinées à recruter, à fidéliser ou à gratifier le personnel;
- b. des primes de fidélité;
- c. des mesures et des prestations destinées à promouvoir les inventions ou à récompenser des projets d'amélioration;
- d. des mesures et des prestations destinées à favoriser les comportements écophiles et les comportements de nature à promouvoir la santé et la sécurité sur le lieu de travail;
- e. l'exploitation d'équipements collectifs en faveur du personnel ou un soutien dans ce domaine;
- f. l'achat de logements si l'offre est insuffisante sur le marché local, ou si la nécessité d'assurer à l'employé un environnement adapté l'exige, et le subventionnement de l'achat ou de la location de logements;
- g. l'octroi de facilités sur les produits et services fournis par la Confédération.

Section 5 Participation et partenariat social

Art. 29

¹ L'employeur fournit en temps utile au personnel et aux associations qui le représentent toutes les informations relatives aux questions importantes en matière de personnel.

² Il consulte le personnel et les associations qui le représentent, notamment:

- a. avant que la présente loi ne soit modifiée;
- b. avant que des dispositions d'exécution ne soient édictées;

- c. avant de créer ou de modifier des systèmes de traitement de données relatives au personnel;
- d. avant de transférer à un tiers des domaines de l'administration, une entreprise ou une partie de cette entreprise;
- e. sur les questions relatives à la sécurité au travail et aux mesures d'hygiène visées à l'art. 6, al. 3, de la loi sur le travail¹⁴.

³ Il engage des négociations avec les associations du personnel.

⁴ Les dispositions d'exécution réglementent la participation du personnel et de ses associations. Elles peuvent prévoir des organes de consultation, d'arbitrage et de décision dont la composition peut être paritaire.

Section 6 Procédure

Art. 30 Litiges liés aux rapports de travail

¹ Si, lors de litiges liés aux rapports de travail, aucun accord n'intervient, l'employeur rend une décision.

² La procédure de première instance et la procédure de recours visée aux art. 31 et 32 sont gratuites, sauf s'il y a recours téméraire.

Art. 31 Recours interne

¹ Un recours peut être formé auprès de l'instance interne de recours prévue par les dispositions d'exécution contre les décisions de l'employeur.

² Font exception à cette règle les décisions de première instance rendues par le Conseil fédéral ou par les départements. Le Conseil fédéral peut étendre cette exception à d'autres décisions de première instance par voie d'ordonnance.

Art. 32 Commission de recours en matière de personnel et instances judiciaires de recours particulières

¹ Un recours peut être formé auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel contre les décisions sur recours arrêtées par l'instance de recours interne en application de l'art. 31, al. 1, et contre les décisions des organes visés à l'art. 31, al. 2.

² Le Tribunal fédéral statue sur les recours formés contre les décisions qui concernent les rapports de travail au sein de la Commission fédérale de recours en matière de personnel ou du Tribunal fédéral des assurances. Le Tribunal fédéral des assurances statue sur les recours formés contre les décisions du Tribunal fédéral qui concernent les rapports de travail au sein de ce tribunal.

³ Les litiges relatifs à la composante «prestation» du salaire ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de recours en matière de personnel.

¹⁴ RS 822.11

Section 7 Dispositions d'exécution

Art. 33 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il veille à ce qu'elles ne limitent pas l'autonomie dont doivent disposer les employeurs dans l'exécution de leurs tâches.

² Les dispositions d'exécution visées à l'al. 1 s'appliquent également au personnel des tribunaux fédéraux, pour autant que ces derniers n'édicte pas de dispositions contraires ou complémentaires pour leur personnel.

³ Le Conseil fédéral peut déléguer le pouvoir d'édicter les dispositions d'exécution aux employeurs ou à des services spécialisés si des raisons objectives le justifient.

⁴ Si des raisons objectives l'exigent, les dispositions d'exécution peuvent fixer des réglementations différentes pour le personnel de certains employeurs ou pour certaines catégories de personnel.

Art. 34 Convention collective de travail (CCT)

¹ La Poste suisse, les Chemins de fer fédéraux ainsi que les autres employeurs auxquels le Conseil fédéral a délégué la compétence requise concluent une convention collective de travail (CCT) avec les associations du personnel pour leur domaine d'activité.

² En règle générale, la CCT s'applique à tout le personnel de l'employeur considéré.

³ La CCT prévoit le recours à un tribunal arbitral. Ce dernier tranche lorsque les parties à la convention ne parviennent pas à s'entendre sur l'ampleur de la compensation du renchérissement ou sur la réglementation à fixer dans la CCT en matière de plan social. Dans la CCT, les parties à la convention peuvent conférer au tribunal arbitral le pouvoir de statuer dans d'autres cas où les parties ne parviendraient pas à s'entendre.

⁴ Dans la CCT, les parties à la convention peuvent notamment convenir:

- a. que des organes à définir statueront en lieu et place des organes étatiques ordinaires sur les litiges entre les parties à la CCT. Si la CCT ne prévoit pas de confier à des organes contractuels le règlement de ces litiges, la Commission fédérale de recours en matière de personnel statue en dernier ressort;
- b. que des cotisations seront perçues pour l'application de la CCT.

⁵ Si les partenaires sociaux ne parviennent pas à s'entendre sur une CCT, ils soumettent les questions litigieuses à une commission de conciliation. Cette commission leur propose des solutions.

Section 8 Dispositions finales

Art. 35 Abrogation du droit en vigueur

¹ Le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927¹⁵ est abrogé.

² L'art. 48, al. 1 à 5^{ter}, du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 reste en vigueur.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir que d'autres dispositions du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 restent en vigueur pour une période limitée.

Art. 36 Modification du droit en vigueur

1. La loi fédérale sur la procédure administrative¹⁶ est modifiée comme suit:

Art. 71c, al. 4

⁴ Les juges sont nommés pour quatre ans. Le Conseil fédéral régleme le statut des juges exerçant leurs fonctions à plein temps dans le cadre défini par la loi sur le personnel de la Confédération; il protège notamment leur indépendance.

2. La loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁷ est modifiée comme suit:

Art. 100, al. 1, let. e

¹ En outre, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:

- e. En matière de rapports de travail du personnel de la Confédération: les décisions prises en vertu de la loi du . . . sur le personnel de la Confédération¹⁸, à l'exception des décisions relatives à la résiliation des rapports de travail;

Art. 104c, ch. 2

Abrogé

3. La loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁹ est modifiée comme suit:

Art. 2 et 2a

Abrogés

Art. 37 Dispositions transitoires

¹ Tant que les dispositions portant exécution de la présente loi édictées en vertu de l'art. 33 ou de la CCT visée à l'art. 34 ne seront pas entrées en vigueur, les rapports de travail seront régis:

¹⁵ RS 1 459; RO 1949 1823, 1959 29, 1962 19 24 317, 1964 577, 1966 57 1588 1375, 1967 23, 1968 1265, 1972 2489, 1976 1965, 1982 31, 1987 932, 1988 3 1680, 1990 1530, 1991 1074 1372, 1992 288, 1995 1227 5061, 1996 1445, 1997 2465

¹⁶ RS 172.021

¹⁷ RS 173.110

¹⁸ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 1421)

¹⁹ RS 611.010

- a. par le règlement des employés du 10 novembre 1959²⁰, dans les départements, à la Chancellerie fédérale, dans les commissions fédérales de recours, de médiation et d'arbitrage, dans les tribunaux fédéraux et dans les services du Parlement;
- b. par le règlement des employés CFF du 2 juillet 1993²¹, aux Chemins de fer fédéraux;
- c. par le règlement des employés PTT²², au sein de la Poste suisse.

² Le Conseil fédéral peut maintenir en application, pour une durée limitée, d'autres actes législatifs se fondant sur le statut des fonctionnaires.

³ Si un litige relatif à des prétentions découlant des rapports de travail a donné lieu à une décision rendue avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la procédure de recours est régie par l'ancien droit.

Art. 38 Entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur; il peut mettre la loi en vigueur par étapes ou échelonner sa mise en application par catégories de personnel.

40234

²⁰ RS 172.221.104

²¹ RS 742.389.21

²² RS 781.611-781.637

Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 14 décembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1999
Date	
Data	
Seite	1421-1476
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 743

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.