



Cour I
A-3191/2024

Arrêt du 24 septembre 2024

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Alexander Misic, Christine Ackermann, juges,
Loucy Weil, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Yvan Henzer,
recourant,

contre

EPFL PL - DP DABS,
intimée,

Commission de recours interne des EPF,
autorité inférieure.

Objet

Résiliation des rapports de travail (allocation d'une indemnité de départ).

Faits :**A.**

Le 1^{er} juillet 2014, A._____ (ci-après : l'employé), né le (...) 1964, est entré au service de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (ci-après : l'EPFL) en qualité de collaborateur scientifique à plein temps. Il avait auparavant, depuis la fin de l'année 2007, occupé la fonction d'assistant-doctorant à l'EPFL.

B.

B.a Le 7 avril 2021, l'employé est tombé en incapacité totale de travail jusqu'au 19 juillet suivant, date à laquelle il a recouvré une capacité de travail de 50%. A compter du 1^{er} septembre 2021, son taux d'incapacité s'est à nouveau aggravé, l'intéressé ayant dès alors alterné des périodes d'incapacité totale avec des périodes d'incapacité à 80% ou 90%.

B.b Sous plis du 27 septembre 2021 et du 27 janvier 2022, l'EPFL a communiqué différentes informations à l'employé relatives à son absence pour cause de maladie de longue durée, dont en particulier le fait que son droit au salaire était garanti durant 730 jours.

B.c L'employé a accepté une charge temporaire d'enseignement à l'EPFL de 20%, pour le semestre de printemps 2023. Il lui a été communiqué, par courrier du 9 mars 2023, qu'il percevrait le revenu correspondant à ce pourcentage dès la fin de son droit au maintien du salaire, soit dès le 7 avril 2023.

B.d Dans un rapport du 24 avril 2023, le médecin-conseil de l'EPFL a constaté que l'employé était en incapacité totale d'honorer son cahier des charges.

B.e Le 6 juin 2023, l'EPFL a adressé à l'employé un projet de décision de résiliation des rapports de travail au 30 septembre 2023, fondé sur le fait qu'il demeurerait en incapacité d'effectuer le travail convenu et que le droit au maintien du salaire avait pris fin.

B.f L'employé a exercé son droit d'être entendu à cet égard dans des lignes du 15 juin 2023. Il a précisé n'avoir aucune objection à ce que son contrat de travail soit résilié, sous quelques réserves. En particulier, il a indiqué subir un préjudice important au regard de son traitement salarial : alors que son droit au salaire était arrivé à échéance, il ne pouvait pas obtenir d'indemnités de l'assurance-chômage, étant encore partie à des rapports

de travail. Il a imputé cette situation aux retards de son employeur et a revendiqué une pleine compensation.

B.g Par décision du 21 juin 2023, l'EPFL a mis un terme aux rapports de travail de l'employé au 30 septembre 2023 (ch. 1) et précisé qu'une rémunération de 20% de son salaire annuel lui serait versée jusqu'au 31 juillet 2023 à raison de l'occupation temporaire qu'il avait acceptée (ch. 3). Elle a également souligné qu'alors que le contrat perdurait encore trois mois pour des raisons liées au délai légal de résiliation, aucun salaire lié au contrat de travail du 1^{er} juillet 2014 ou prestation de travail n'étaient dus durant cette période, l'employé étant libre de tout engagement (ch. 4).

C.

C.a Le 21 août 2023, l'employé a interjeté recours à l'encontre de la décision susmentionnée auprès de la Commission de recours interne des EPF (ci-après : la CRIEPF). Il a demandé à ce que l'EPFL soit condamnée à lui verser un salaire brut de 73'300.80 francs, avec intérêts à 5% l'an dès le 1^{er} octobre 2023. D'une part, il a réclamé le paiement d'une indemnité correspondant à six mois de salaire, pour avoir été privé de son droit au chômage durant près de six mois à raison du manque de diligence de l'EPFL dans le processus de licenciement, au motif que l'EPFL n'avait pas pris toutes les mesures possibles pour le garder à son service et à titre d'indemnité de départ vu son âge, son ancienneté et le motif du congé. D'autre part, il a demandé le paiement d'un solde d'environ trois semaines de salaire.

C.b L'EPFL a conclu au rejet du recours au pied de sa réponse du 21 septembre 2023. Les parties ont ensuite toutes deux maintenu leurs positions dans le cadre du second échange d'écritures.

C.c Par décision du 18 avril 2024, la CRIEPF a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité. Elle a considéré que les prétentions de l'employé prises du manque de diligence de l'EPFL dans son licenciement dépassaient l'objet du litige et n'étaient pas de sa compétence ; elle n'est, partant, pas entrée en matière et a renvoyé l'employé à agir en responsabilité, le cas échéant. Cela étant, après avoir souligné que l'objet du litige portait uniquement sur les prétentions en indemnité de départ et salariales de l'employé, la CRIEPF a retenu qu'elles étaient infondées.

D.

D.a Le 21 mai 2024, A._____ (ci-après : le recourant) a déféré la décision de la CRIEPF (ci-après : l'autorité inférieure) susmentionnée au

Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF ou le Tribunal). Il a persisté dans ses conclusions, à savoir requis que l'EPFL (ci-après : l'intimée) lui soit redevable d'un salaire brut de 73'300.80 francs, avec intérêts à 5% l'an dès le 1^{er} octobre 2023. Subsidiairement, le recourant a conclu à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.

Le recourant a principalement fait grief à l'autorité inférieure de ne pas lui avoir alloué d'indemnité de départ, alors même que son licenciement n'était pas dû à une faute de sa part. Cela étant, il a également argué que l'autorité inférieure avait refusé à tort d'entrer en matière sur le moyen pris de la violation par l'intimée de son devoir de diligence. Aussi a-t-il demandé, pour le cas où l'indemnité de départ requise ne devait pas lui être allouée, que la cause soit renvoyée à l'autorité inférieure pour qu'elle se prononce sur ce point.

D.b Le 5 juin 2024, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours.

D.c Par réponse du 14 juin 2024, l'intimée a, à son tour, conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.

D.d Après que le recourant a indiqué renoncer à déposer une réplique, le Tribunal a avisé les parties le 27 juin 2024 qu'il allait déterminer si des mesures d'instruction complémentaires étaient nécessaires ; à défaut, la cause serait gardée à juger.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris, pour autant que nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours interjetés contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, dont fait partie l'autorité inférieure (cf. art. 33 let. f LTAF ; cf. également l'art. 62 al. 2 de l'ordonnance du 15 mars 2001 du Conseil des EPF sur le personnel du domaine des écoles polytechniques fédérales [OPers-EPF, RS 172.220.113]).

1.2 La procédure de recours est régie par la PA, à moins que la LTAF ou la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF, RS 414.110) n'en disposent autrement (cf. art. 37 LTAF et art. 37 al. 1 Loi sur les EPF).

1.3 S'agissant de l'objet du litige, le Tribunal relève ce qui suit.

1.3.1 En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, l'objet de la contestation (*Anfechtungsgegenstand*) est déterminé par la décision attaquée, plus spécifiquement par son dispositif. L'objet du litige (*Streitgegenstand*), délimité par les conclusions des parties, ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation, sous peine d'irrecevabilité (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; cf. parmi d'autres, arrêts du TAF A-1564/2020 du 27 avril 2021 consid. 3.1 et A-612/2015 du 4 mars 2016 consid. 1.2 et les réf. cit.).

1.3.2 En l'occurrence, le recourant a fait valoir, dans son courrier du 15 juin 2023 à l'intimée, qu'en ne faisant pas coïncider la fin des rapports de travail avec l'échéance du droit au salaire, elle lui avait causé un préjudice important, en ce sens qu'elle l'avait privé de son droit au chômage. Il a revendiqué une pleine compensation de ce chef (cf. consid. B.f *supra*). L'intimée n'a pas statué sur cette prétention dans sa décision du 21 juin 2023, dont le dispositif ne traite que du congé et de ses modalités. Elle a néanmoins pris position, dans la motivation, sur le grief du recourant et argué ne lui être redevable d'aucune compensation quelle qu'elle soit (cf. dossier de l'autorité inférieure pce 1.3 p. 2). L'autorité inférieure a, pour sa part, refusé d'entrer en matière sur cette prétention, au motif qu'elle excédait l'objet du litige et qu'elle n'était pas de sa compétence.

1.3.3 Dans la mesure où il réclame une indemnité pour compenser la perte des prestations de l'assurance-chômage (prétendument) due à un acte de l'intimée, le recourant fait valoir des prétentions en dommages-intérêts, régies par la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRFC, RS 170.32). L'intimée est elle-même compétente pour connaître de telles prétentions en première instance (cf. art. 19 al. 3 LRFC), sa décision pouvant ensuite être déférée au Tribunal de céans ; la compétence de la CRIEPF est en revanche exclue (cf. art. 37 al. 3 Loi sur les EPF ; cf. arrêt du TAF A-3931/2022 du 23 mai 2023 consid. 1.2.2 et les réf. cit.). C'est

donc à bon droit que l'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur les prétentions en responsabilité du recourant, faute de compétence pour en connaître.

En outre, force est de constater que lesdites prétentions excèdent l'objet du litige. Certes, le recourant les a soulevées d'emblée et l'intimée s'est déterminée dans la motivation de sa décision. Il n'empêche que le courrier du recourant du 15 juin 2023, adressé à son ex-employeur dans le cadre de l'exercice du droit d'être entendu sur le projet de décision de licenciement, ne saurait être considéré comme une demande d'indemnisation, sur laquelle l'intimée aurait dû statuer dans la décision litigieuse. Il n'apparaît au demeurant pas que le recourant ait requis une décision formelle à cet endroit ou se soit plaint d'un déni de justice. Il n'y a donc pas lieu de connaître de prétentions en responsabilité dans la présente cause de droit du personnel.

1.3.4 Il s'ensuit que le grief du recourant relatif au préjudice financier résultant du manque de diligence de l'intimée dans son licenciement est irrecevable. Il en va différemment de ses prétentions en indemnité de départ, sur lesquelles il y a lieu d'entrer en matière.

1.4 Le recours a au surplus été déposé en temps utile (cf. art. 50 al. 1 PA) et en la forme requise (cf. art. 52 al. 1 PA) par le destinataire de la décision attaquée, qui dispose manifestement de la qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Il est ainsi recevable, sous la réserve visée ci-avant.

2.

2.1 L'objet du présent litige porte sur un montant de six mois de salaire, réclamé par le recourant à titre d'indemnité de départ. Le licenciement n'est en revanche pas contesté. Le recourant ne fait d'ailleurs plus valoir que l'EPFL n'aurait pas fait son possible pour le garder à son service, ni qu'elle lui devrait un solde de salaire. La présente cause a donc exclusivement pour objet l'allocation d'une indemnité de départ.

Sur ce vu, le Tribunal rappellera succinctement le régime juridique applicable au personnel des EPF (cf. consid. 3 ci-après), avant d'examiner les prétentions du recourant (cf. consid. 4 *infra*).

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

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

3.

3.1 Les rapports de travail du personnel des EPF sont régis, en particulier, par la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220 ; cf. art. 17 al. 1 Loi sur les EPF) et l'OPers-EPF (cf. art. 1 al. 1 de cette ordonnance).

3.2 Suivant l'art. 36 OPers-EPF, en cas d'incapacité de travail à la suite d'une maladie ou d'un accident, les collaborateurs ont droit au maintien de leur salaire conformément aux art. 36 ss (al. 1), pourvu qu'ils respectent leur obligation de collaborer selon l'art. 36a al. 2 à 4 (al. 2). Le droit au maintien du salaire commence le premier jour de la maladie ou le jour de l'accident. Il se poursuit jusqu'au recouvrement de la capacité de travail, mais dure au maximum 730 jours à partir de la troisième année de service (cf. art. 36a^{bis} al. 1 let. c OPers-EPF). Les jours pendant lesquels les collaborateurs sont totalement ou partiellement incapables de travailler sont pris en compte de la même façon dans la durée du droit au maintien du salaire (cf. art. 36a^{bis} al. 2 OPers-EPF).

3.3 A teneur de l'art. 10 al. 3 LPers, l'employeur peut résilier un contrat de durée indéterminée en cas de motifs objectivement suffisants, notamment en présence d'aptitudes ou de capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat (let. c *ab initio*). Ainsi, en cas d'incapacité de travail totale ou partielle permanente, le contrat pourra être résilié de manière ordinaire. En cas d'incapacité de travail à partir de la troisième année de service, la résiliation intervient au plus tôt à l'expiration d'un délai d'au moins 730 jours d'incapacité de travail (cf. art. 20b al. 1 let. b OPers-EPF). En cas de résiliation, les délais prévus à l'art. 20a OPers-EPF sont applicables (cf. art. 20b al. 3 OPers-EPF), soit un délai de congé de trois mois à partir de la deuxième année de service (cf. art. 20a al. 2 let. b OPers-EPF).

3.4 En cas de résiliation du contrat de travail sans faute de l'employé, l'employeur lui verse une indemnité s'il travaille dans une profession où la

demande est faible ou inexistante, ou s'il est employé de longue date ou a atteint un âge déterminé (cf. art. 19 al. 3 LPers). Conformément à l'art. 49 al. 1 OPers-EPF, reçoivent notamment ladite indemnité les employés âgés de 50 ans révolus (let. b). Correspondant au minimum à un mois et au maximum à un an de salaire (art. 49 al. 3 OPers-EPF), l'indemnité est fixée à la lumière des motifs du départ, de l'âge, de la situation professionnelle et personnelle, ainsi que de la durée des rapports de travail (cf. art. 49 al. 4 OPers-EPF).

4.

4.1 Au cas d'espèce, le recourant réclame le paiement d'une indemnité de départ à l'aune de l'art. 49 OPers-EPF, excipant du caractère non fautif du licenciement. Il concède que, selon la jurisprudence, un congé donné en raison d'une incapacité de travail de longue durée pour cause de maladie est réputé dû à la faute de l'employé. Il plaide néanmoins que sa situation se distinguerait des cas cités dans cette jurisprudence, en ceci qu'il n'avait plus touché aucun revenu – qu'il s'agisse d'un salaire ou d'une rente – à la suite du congé et avait donc souffert d'un préjudice effectif. Cela étant, le recourant conteste que des problèmes de santé puissent être considérés comme relevant de la faute de l'employé. S'en remettant à la définition de la faute en droit privé et en droit pénal, il nie qu'un élément objectif comme une incapacité de travail puisse en revêtir les caractéristiques. L'art. 19 al. 3 LPers serait d'ailleurs clair à cet égard, de sorte que les dispositions d'exécution ne pourraient y faire obstacle. Aussi, se prévalant de sa bonne volonté, de la durée des rapports de travail (15 ans) et de son âge (58 ans), le recourant a conclu au paiement d'une indemnité de six mois de salaire.

L'autorité inférieure et l'intimée se sont, quant à elles, toutes deux référées à l'interprétation jurisprudentielle de la notion de faute comprise à l'art. 49 OPers-EPF, pour en conclure qu'elle englobait le motif de licenciement de l'art. 10 al. 3 let. c LPers. La résiliation était dès lors réputée due à une faute du recourant et ne pouvait donner lieu au versement d'une indemnité de départ.

4.2 Le Tribunal observe que la question litigieuse, soit celle de savoir si un licenciement fondé sur l'art. 10 al. 3 let. c LPers est considéré comme dû à une faute de l'employé dans le contexte de l'art. 49 OPers-EPF, a déjà été tranchée. Ainsi, dans un arrêt 8C_312/2021 du 22 avril 2022, le Tribunal fédéral (ci-après : le TF) a rappelé que des indemnités de départ fondées sur l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) avaient jadis été allouées à des employés licenciés pour cause d'inaptitude au sens de l'art. 10 al. 3 let. c LPers ; la

résiliation était alors considérée comme étant intervenue « sans faute de l'employé ». Les dispositions de l'OPers sur lesquelles était fondée cette pratique avaient cependant été abrogées, respectivement modifiées au 1^{er} janvier 2017 (cf. art. 31 al. 2 et 78 al. 3 let. b aOPers : RO 2016 4507), de sorte qu'une telle résiliation était désormais considérée comme relevant de la faute de l'employé (consid. 4.4). Abordant l'art. 49 OPers-EPF, le TF a estimé qu'il était pertinent d'en effectuer une interprétation systématique au regard de l'OPers, qui réglait le versement de l'indemnité de départ à son art. 78 et précisait les situations dans lesquelles une résiliation était réputée fautive à son art. 31 (consid. 4.5). Il s'ensuit que, dans le cadre de l'art. 49 OPers-EPF, la résiliation est considérée comme due à une faute de l'employé lorsqu'elle est fondée sur des aptitudes ou des capacités insuffisantes de ce dernier pour effectuer le travail convenu (cf. art. 10 al. 3 let. c LPers).

Le recourant ne soulève aucun motif susceptible de remettre en cause cette jurisprudence. Le moyen pris de la définition de la faute dans d'autres domaines du droit ne lui est d'aucun secours, la LPers et ses dispositions d'exécution en consacrant une notion indépendante. Le fait que le licenciement lui ait causé un préjudice financier n'est pas davantage déterminant, l'indemnité de départ n'étant pas conditionnée à l'existence d'un dommage.

4.3 Il s'ensuit que c'est à bon droit qu'aucune indemnité de départ n'a été allouée au recourant sur la base de l'art. 49 OPers-EPF, dont les conditions ne sont pas remplies. En conséquence, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

5.

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

5.2 Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Etant donné l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au recourant. L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'intimée et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Loucy Weil

Indication des voies de droit :

Les décisions du Tribunal administratif fédéral concernant les rapports de travail de droit public peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 15'000 francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. b et al. 2 LTF). S'il s'agit d'une contestation non pécuniaire, le recours n'est recevable que si celle-ci touche à la question de l'égalité des sexes (art. 83 let. g LTF). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :