



Rapport

du Département fédéral des finances

concernant

les résultats de la consultation

relative à la

révision de la loi sur le personnel de la Confédération

(LPers)

du

24 mars 2000

Mars 2009

Sommaire

Abréviations	3
1 Contexte	4
2 Participants à la consultation	4
3 Résultats principaux de la consultation	4
4 Ad articles révisés	5
Art. 2 Champ d'application.....	5
Art. 8 Création des rapports de travail et conditions d'engagement	5
Art. 9 Durée	6
Art. 10, al. 1 et 2 Cessation des rapports de travail	6
Art. 10, al. 3 et 4 Cessation des rapports de travail	6
Art. 12 Résiliation du contrat de durée indéterminée	7
Art. 13 Exigences d'ordre formel	7
Art. 15 Salaire	7
Art. 17 Temps de travail, vacances et congés	7
Art. 19 Mesures en cas de résiliation du contrat de travail	8
Art. 20 Défense des intérêts de l'employeur	8
Art. 21 Obligations du personnel	8
Art. 24, al. 1, LPers Restriction des droits du personnel	9
Art. 25 Manquements aux obligations professionnelles.....	9
Art. 26 Mesures provisionnelles.....	9
Art. 27a Système d'information concernant le personnel	9
Art. 27b Dossiers de candidature	9
Art. 27c Dossiers du personnel	10
Section 4 LPers	10
Art. 32g Financement de la prévoyance	10
Art. 34a Effet suspensif	10
Art. 34b Décision sur recours en cas de licenciement	10
Art. 35 et 36 Recours interne et instances judiciaires de recours.....	11
Art. 37, al. 3, 3 ^{bis} et 4 Dispositions d'exécution	11
Art. 38 Convention collective de travail.....	11
Modification du droit en vigueur	11
Art. 26 LPD	11
Art. 15 LOP	12

Abréviations

ACF	Association des cadres de la Confédération
CCT	Convention collective de travail
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
CNPC	Communauté de négociation du personnel de la Confédération
CO	Code des obligations
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
EPF	Ecole polytechnique fédérale
Les Verts	Parti écologiste suisse
LOP	Loi sur l'organisation de la Poste
LPD	Loi sur la protection des données
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
OFT	Office fédéral des transports
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
PCS	Parti chrétien-social
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
Privatim	Les commissaires suisses à la protection des données
PS	Parti socialiste suisse
Publica	Caisse fédérale de pensions
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SEV	Syndicat du personnel des transports
Syndicat de la communication	Le Syndicat des branches poste, transport, logistique, télécommunication, sécurité aérienne et informatique
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
transfair	Syndicat chrétien du personnel des services publics et du tertiaire
Travaille.suisse	Organisation faïtière indépendante des travailleurs
UDC	Union Démocratique du Centre
UPS	Union patronale suisse
USS	Union syndicale suisse
VSLF	Syndicat suisse des mécaniciens de locomotives et aspirants

1 Contexte

La présente révision de la LPers s'inscrit dans la réforme de l'administration fédérale (REF 05/07). A travers ce projet, le Conseil fédéral vise à simplifier le droit du personnel, à réduire la densité normative et à aider la Confédération à rester attrayante et compétitive en tant qu'employeur. La souplesse préconisée doit permettre au Conseil fédéral et aux employeurs de la Confédération de moderniser la gestion du personnel, d'adapter rapidement leurs rapports de travail à l'évolution de l'environnement et d'accroître l'efficacité du secteur public. Elle doit également ménager au personnel une marge de manœuvre suffisante pour qu'il puisse répondre de manière adéquate aux défis constants du marché du travail.

Par sa décision du 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a ouvert la consultation qui a duré jusqu'au 5 janvier 2009.

2 Participants à la consultation

Le dossier de la consultation a été adressé aux gouvernements des 26 cantons, à treize partis politiques, à huit associations faîtières de l'économie, au Tribunal fédéral, au Tribunal administratif fédéral, au Tribunal pénal fédéral, aux CFF, à La Poste, aux EPF et à d'autres organisations concernées, dont les syndicats.

Des avis ont été exprimés par 25 cantons (tous sauf AR), six partis politiques (PRD, PDC, PS, UDC, PCS, Les Verts), quatre associations faîtières (USS, SEC Suisse, Travail.Suisse, UPS), le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral et 20 autres organisations et institutions concernées (EPF, Publica, CFF, La Poste, Union des villes suisses, SEV, swissPersona, CNPC, ACF, transfair, Syndicat de la communication, VSLF, Chambre vaudoise des arts et métiers, Centre Patronal, groupe PS du personnel de la Confédération, masculinités.ch, Privatim, ville de Berne, Commission du personnel de l'OFT, CFQF).

3 Résultats principaux de la consultation

Des partis consultés, le PRD approuve le projet sur tous les points, alors que quatre autres le rejettent. L'UDC juge que le projet ne va pas assez loin, tout en approuvant son orientation générale. Le PS estime que la révision va trop loin. Le PDC exige une évaluation préalable de la LPers et renonce pour cette raison à prendre position sur le fond.

La grande majorité des cantons consultés approuve l'orientation générale du projet (LU, NW, BE, BL, ZH, TG, ZG, SH, UR, AG, OW, SG, GR, JU, GE, VS, VD, TI), bien que certains d'entre eux appellent à la retenue, craignant pour la sécurité des rapports de travail de droit public et pour l'égalité de traitement juridique (LU, NW, ZG, SH, UR, SG,

GE). Quelques cantons attirent l'attention sur le fait que les principes de la révision sont déjà transposés, en tout ou partie, dans le droit cantonal et s'en montrent satisfaits (BE, SH, AG, OW, JU). Certains cantons ne sont pas directement concernés par le projet et renoncent ainsi à s'exprimer (SZ, AI, BE). BS ne prend pas position. SO et FR ne s'opposent pas à la révision, mais expriment des réserves. Un seul canton rejette clairement l'orientation générale du projet (NE).

Toutes les associations de personnel qui se sont exprimées s'opposent au projet, qu'elles jugent trop unilatéralement défavorable aux employés tout en regrettant que l'offre de négociation des partenaires sociaux n'ait pas trouvé d'écho (SEV, swissPersona, USS, CNPC, ACF, transfair, Travail.Suisse, SEC Suisse, Syndicat de la communication, VSLF). La nécessité d'agir n'est pas prouvée (SEV, swissPersona, USS, CNPC, transfair, Travail.Suisse, Syndicat de la communication, VSLF) et l'on n'a pas attendu les résultats du rapport d'évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) (CNPC, ACF, SEC Suisse, Syndicat de la communication).

Presque sans exception, les représentants des employeurs et les tribunaux soutiennent le projet, car ils approuvent l'assouplissement des conditions d'engagement (TF, TAF, Conseil des EPF, Publica, CFF, UPS, Chambre vaudoise des arts et métiers, Centre Patronal). La Poste ne prend aucune position de principe. Les CFF et La Poste demandent que la LPers ne leur soit plus applicable.

Aucun des autres participants ne soutient le projet (groupe PS du personnel de la Confédération, masculinités.ch, Privatim, ville de Berne, Commission du personnel de l'OFT, CFQF).

A l'exception de l'UDC et de l'UPS, tous les participants à la consultation approuvent la réglementation du congé parental.

Pour autant qu'ils se soient exprimés à ce sujet, les participants ont approuvé dans leur principe les dispositions régissant la protection des données, bien qu'elles soient jugées ça et là trop détaillées (SEV, TAF, SH, LU, ZG, GE, BL, CFF, ville de Berne).

4 Ad articles révisés

Art. 2 Champ d'application

La Poste et les CFF proposent que leurs entreprises soient retirées du champ d'application de la LPers. BS souhaiterait que l'al. 2, let. d, soit formulé de façon plus ouverte, de sorte que d'autres organisations puissent soumettre leur personnel à la LPers.

Art. 8 Création des rapports de travail et conditions d'engagement

Le PRD et ZH se sont prononcés explicitement en faveur des nouvelles périodes d'essai, FR, LU, la ville de Berne et La Poste en faveur de la réglementation en vigueur. JU veut

des temps d'essai modulables. BS connaît des temps d'essai de douze mois au plus, notamment en ce qui concerne les cadres, et s'en déclare satisfait. Ce canton souhaite que la LPers fixe une limite à la prolongation du temps d'essai, le CO autorisant une telle prolongation. Au moins pour les greffiers, le Tribunal pénal fédéral souhaite un temps d'essai de six mois.

LU et ZG regrettent que l'art. 8 ne précise plus qu'il s'agit de rapports de travail de droit public et demandent un complément dans ce sens.

Art. 9 Durée

LU juge erronée l'abrogation des dispositions relatives aux contrats de durée déterminée car elle mène à des inégalités de traitement juridique.

Art. 10, al. 1 et 2 Cessation des rapports de travail

La Chambre vaudoise des arts et métiers s'oppose à la suppression de l'actuel art. 10, al. 1 (dissolution des rapports de travail d'un commun accord entre les deux parties).

Le PRD et La Poste approuvent la nouvelle réglementation sur la cessation automatique des rapports de travail à l'âge limite fixé dans la LAVS. ZH et la ville de Berne plaident en faveur d'un âge de la retraite uniforme, que BS voudrait fixer à 63 ans. L'UPS estime que la solution proposée est compliquée et peu moderne, et voudrait une solution basée sur le CO qui ne prévoit pas de cessation automatique des rapports de travail de durée indéterminée.

Art. 10, al. 3 et 4 Cessation des rapports de travail

Le PRD, GL, ZH, LU, JU et GE, l'UPS et la ville de Berne approuvent la suppression, dans la loi, des motifs de résiliation. TI voudrait que les motifs de résiliation soient mentionnés au moins au niveau de l'ordonnance. L'ACF ne voit pour les cadres aucun inconvénient à ce que les motifs de résiliation ne soient plus mentionnés, mais veut que la loi dispose qu'un avertissement doit être adressé avant la résiliation. Les participants suivants sont hostiles à la suppression des motifs de résiliation : swissPersona, SEV, CNPC, Syndicat de la communication, USS, transfair, SEC Suisse, VSLF, Travail.Suisse, PCS, PS, Les Verts, Chambre vaudoise des arts et métiers, CFQF, groupe PS du personnel de la Confédération, de même que NW, SO, AG et VS. SH juge que la suppression fait problème et propose de la compenser par des indemnités généreuses. FR apprécierait que la suppression s'accompagne explicitement d'une obligation de respecter les principes constitutionnels. Le SEV souhaite que les dispositions régissant la résiliation soient aussi explicites que celles consacrées à la protection des données.

Art. 12 Résiliation du contrat de durée indéterminée

L'UPS et JU approuvent la suppression des délais de résiliation, et partant leur raccourcissement. Les participants suivants s'opposent à la suppression : CNPC, Syndicat de la communication, swissPersona, VSLF, transfair, Travail.Suisse, PCS, SEV, CFQF, UR, PS, groupe PS du personnel de la Confédération. L'ACF s'y oppose également et soumet de plus une proposition alternative prévoyant des délais de résiliation échelonnés. Le refus de la suppression des délais de résiliation est motivé par le fait que les collaborateurs de longue date doivent bénéficier d'une protection particulière, de même que le personnel exerçant des professions de monopole. De plus, les opposants rappellent que dans le secteur privé, les CCT allongent les délais de résiliation prévus par le CO. Les Verts demandent un délai de résiliation échelonné lorsque l'employeur met fin aux rapports de travail, et un délai de trois mois lorsque l'employé donne son congé. Selon la Chambre vaudoise des arts et métiers, les délais de résiliation applicables au personnel de la Confédération doivent être réglés dans la LPers ou dans le contrat de travail : à cet égard, il conviendra de s'inspirer des art. 335b et 335c CO

Art. 13 Exigences d'ordre formel

Le SEV conteste qu'un avis écrit de l'employeur suffise à mettre fin aux rapports de travail lorsque les deux parties n'ont pu s'entendre, et qu'il n'y ait pas donc besoin d'une décision.

Art. 15 Salaire

La Poste approuve la plus grande marge de manœuvre en matière de suppléments au salaire. Le TAF s'en réjouit également et y voit la possibilité de motiver des personnes particulièrement qualifiées à déménager lorsque le TAF s'installera à Saint-Gall, en leur accordant des suppléments de salaire. La ville de Berne est d'avis que la réglementation actuelle suffit : la révision va trop loin et permet de déroger considérablement au système salarial de la Confédération.

Art. 17 Temps de travail, vacances et congés

A l'exception de l'UDC et de l'UPS, tous les participants se déclarent favorables à la réglementation du congé parental. L'UDC ne veut pas d'autres privilèges pour les employés de la Confédération. Si le congé parental était malgré tout inscrit dans la loi, l'UPS estime qu'il faudrait y mettre des garde-fous : il faudra d'abord éviter toute augmentation des charges de personnel, puis garantir que le droit privé échappera à des exigences similaires, et enfin veiller à ce que la réglementation de la LPers soit univoque.

Parmi les partisans de la réglementation, masculinités.ch recommande que le congé parental s'inspire du modèle islandais. FR souhaite que les valeurs minimales figurent dans la loi. Le Syndicat de la communication fait valoir que cinq jours de congé sont insuffisants. GE revendique une extension du congé à dix jours, Les Verts à deux mois.

Art. 19 Mesures en cas de résiliation du contrat de travail

L'UPS et LU approuvent explicitement la suppression de l'obligation pour l'employeur de tout faire pour garder l'employé à son service lorsqu'il n'y a pas faute de l'employé. Les participants suivants s'opposent à cette suppression : swissPersona, CNPC, Syndicat de la communication, SEV, transfair, VSLF, Travail.Suisse, PCS, PS, groupe PS du personnel de la Confédération. Ils exigent pour l'employeur une telle obligation en cas de résiliation sans faute de l'employé, tout au moins pour le personnel exerçant une profession de monopole et pour les employés de longue date. L'ACC exige au moins de prévoir la possibilité d'une telle obligation lors de résiliations non fautives. FR, GE et la Chambre vaudoise des arts et métiers jugent la disposition trop vague (notamment l'al. 2), la Chambre vaudoise des arts et métiers rejetant par principe une indemnité, qui dérogerait aux dispositions du CO. La ville de Berne approuve les nouvelles mesures en cas de résiliation injustifiée des rapports de travail, mais juge problématique que le cadre d'indemnisation ne figure pas dans la loi. La Poste approuve la nouvelle réglementation des indemnités.

Art. 20 Défense des intérêts de l'employeur

Seule l'UPS se prononce en faveur de l'abrogation de l'art. 20 LPers. Les participants suivants réclament explicitement le maintien de cet article : swissPersona, SEC Suisse, CNPC, Syndicat de la communication, transfair, Travail.Suisse, PCS, PS, Les Verts, LU, CFQF. Pour l'essentiel, ils motivent leur exigence par le fait que l'art. 20 LPers va plus loin que l'art. 321a CO. Contrairement à la situation dans le secteur privé, le devoir de fidélité de l'employé ne se limite pas à l'employeur, mais s'étend à la chose publique (statut spécial). En d'autres termes, l'employé se doit également de sauvegarder les intérêts, l'autorité et l'intégrité de l'Etat.

Art. 21 Obligations du personnel

La Poste approuve la nouvelle réglementation des transferts. TI la juge opportune.

Art. 24, al. 1, LPers Restriction des droits du personnel

(Non inclus dans le projet mis en consultation)

Plusieurs participants jugent que la restriction du droit de grève au sens de l'art. 24, al. 1, LPers n'a plus sa raison d'être si l'on veut s'inspirer aussi largement du CO et demandent donc la suppression de cette disposition (CNPC, Syndicat de la communication, PS, SEC Suisse, groupe PS du personnel de la Confédération).

Art. 25 Manquements aux obligations professionnelles

TI et l'UPS soutiennent la proposition. BS se demande si le terme « avertissement » figurant à l'al. 2, let. b, est utilisé à bon escient. La Poste demande que l'al. 3 soit complété pour qu'un avertissement au sens d'une sommation ne soit pas obligatoirement prononcé sous forme de décision. Le SEV exige la suppression de la let. b, formulée à ses yeux d'une façon trop globale qui empêche toute gradation de la culpabilité.

Art. 26 Mesures provisionnelles

L'UPS approuve l'abrogation de la disposition du droit actuel réglant les mesures provisionnelles, alors que le SEV se prononce en faveur de son maintien en l'état.

Art. 27a Système d'information concernant le personnel

LU se déclare satisfait de la création d'une base légale claire au traitement électronique des données. GE et ZG estiment que l'al. 3, let. k, va trop loin dans la mesure où il permet de saisir la nationalité des proches parents de l'employé et d'autres personnes avec lesquelles il a des liens étroits. SH et la ville de Berne se demandent globalement si une disposition aussi détaillée est nécessaire. Le TAF signale que la disposition ne précise pas qu'elle s'applique aux employeurs qui exploiteraient BV PLUS. Il juge de plus que l'al. 5 est formulé de manière trop ouverte. Les CFF pensent que sous la rubrique « Modifications du droit en vigueur », on devrait créer dans la loi sur les CFF¹ une base légale régissant le traitement électronique des données personnelles, puisqu'ils ne travailleront pas avec BV PLUS.

Art. 27b Dossiers de candidature

LU approuve la disposition, la ville de Berne la trouve trop détaillée. Enfin, les CFF jugent que l'al. 7 mérite des éclaircissements.

¹ Loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF ; RS 742.31)

Art. 27c Dossiers du personnel

LU approuve la disposition, la ville de Berne la trouve trop détaillée. BS déplore qu'elle ne règle pas la durée minimale de conservation des formulaires d'appréciation des prestations. Les CFF relèvent une contradiction entre les art. 27c et 28 à propos des droits d'accès aux documents médicaux.

Section 4 LPers

Les CFF partent de l'idée que cette section ne leur est pas applicable et attendent une clarification à cet égard dans la loi.

Art. 32g Financement de la prévoyance

GE approuve les possibilités proposées de déroger au financement paritaire des prestations pour risques et des prestations de vieillesse. FR se demande si cela est opportun et la ville de Berne exige le respect de l'égalité devant la loi.

Art. 34a Effet suspensif

ZH, la ville de Berne, La Poste et le PRD approuvent la suppression de l'effet suspensif, alors que LU estime que ce ne serait judicieux que dans certains cas. Les participants suivants s'opposent à la suppression de l'effet suspensif : CNPC, Syndicat de la communication, SEV, transfair, Travail.Suisse, PCS, Chambre vaudoise des arts et métiers, PS, Les Verts et le groupe PS du personnel de la Confédération. Une telle mesure ne correspondrait d'ailleurs pas au droit privé.

Art. 34b Décision sur recours en cas de licenciement

L'UPS et la ville de Berne approuvent la nouvelle disposition. Les participants suivants la rejettent : CNPC, Syndicat de la communication, SEV, SEC Suisse, PS Les Verts, CFQF et groupe PS du personnel de la Confédération-; ils plaident en faveur du maintien de l'obligation faite à l'employeur de garder l'employé à son service en cas de licenciement injustifié contesté avec succès. La Chambre vaudoise des arts et métiers rejette la disposition au motif que les indemnités en cas de licenciement injustifié sont surfaites et ne correspondent pas au droit privé.

Art. 35 et 36 Recours interne et instances judiciaires de recours

ZH est satisfait de la suppression de l'instance de recours interne. L'ACF la juge envisageable sauf en ce qui concerne le domaine des EPF. Transfair, Travail.Suisse, le PCS et le SEV s'y opposent et font valoir qu'une instance de recours interne connaît mieux les circonstances, de sorte qu'elle est en mesure de corriger d'éventuelles décisions erronées avant que la justice ne soit saisie. De plus, si l'on supprimait les possibilités de recours interne, on ne disposerait plus dans la plupart des cas que d'une seule instance de recours, ce qui créerait une situation désavantageuse par rapport au droit privé (SEV). Le Conseil des EPF propose de conserver la commission de recours des EPF en tant qu'instance de recours interne, de manière à ne pas surcharger le TAF. La Poste défend le même point de vue pour ce qui est de son domaine. JU enfin renvoie à sa procédure d'arbitrage cantonale interne.

Art. 37, al. 3, 3^{bis} et 4 Dispositions d'exécution

GE accueille favorablement la délégation à l'employeur du soin d'édicter les dispositions d'exécution. La ville de Berne juge par contre qu'une délégation d'une aussi grande portée pose problème sous l'angle de la sécurité du droit et de l'égalité devant la loi. Le TAF souhaite être associé aux travaux relatifs aux actes normatifs fédéraux, du fait qu'il ne dispose lui-même que de droits restreints en tant qu'employeur. Les CFF souhaitent conserver en sus l'actuel al. 4.

Art. 38 Convention collective de travail

(Non inclus dans le projet mis en consultation)

Bien qu'il ne fasse pas partie du projet mis en consultation, La Poste souhaite une modification de l'art. 38 LPers. Elle demande que l'obligation de conclure une CCT soit transformée en une obligation de négociation. Si la conclusion d'une CCT se révélait impossible, La Poste voudrait être habilitée à édicter des dispositions d'exécution. La CCT ne doit s'appliquer qu'en l'absence de conventions contraires avec les employés.

Modification du droit en vigueur

Art. 26 LPD²

Privatim fait remarquer que cette disposition ne suffit pas à répondre aux exigences d'indépendance que l'accord de Schengen pose aux préposés à la protection des données. De plus, la résiliation pendant la durée de fonction n'est pas réglée.

² Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1)

Art. 15 LOP³

La Poste demande une adaptation de la LOP pour le cas où elle ne serait plus soumise à la LPers.

³ Loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (LOP ; RS 783.1)