



CRP 2005-005

Président : André Moser

Juges : Jérôme de Montmollin ; Beatrice Vogt

Greffière : Liliane Subilia-Rouge

Décision du 10 juin 2005

en la cause

X, recourante, représentée par Me ...

contre

Le Département fédéral des finances (DFE), Secrétariat général, Bernerhof, Bundesgasse 3,
3003 Berne,

concernant

la résiliation des rapports de service ;
manquements dans le comportement

I. En fait :

A.– Madame X, née en ..., fut engagée le 23 mai 2000 par la A pour une période d'essai de six mois. En novembre 2000, elle fut nommée employée permanente avec effet au 1^{er} janvier 2001. Le 23 novembre 2001, elle fut mise au bénéfice d'un contrat de droit public comme gestionnaire clients dans le domaine « ... », avec effet au 1^{er} janvier 2002.

B.– En septembre 2001, Mme X aurait été invitée à modifier son comportement, notamment en saluant ses collègues et à soumettre, si elle le souhaitait, des propositions en vue d'un changement de bureau ou de groupe. Celle-ci refusa une mutation au sein de la section, car

il n'y avait que des chefs hommes qui, comme son supérieur, ne pourraient comprendre sa situation de mère célibataire.

Au mois d'octobre 2001, Mme X aurait formulé une demande de travail à domicile, qui aurait été refusée.

Le 8 novembre 2001 eut lieu un entretien d'évaluation entre Mme X et son chef de groupe (M. B). A cette occasion, Mme X fut informée du fait que ses prestations quantitatives et qualitatives répondaient entièrement aux exigences. Par contre, sa collaboration et son comportement au sein de l'équipe furent qualifiés d'insuffisants. Sa qualification globale fut en conséquence jugée suffisante (atteignant juste les exigences). Mme X refusa de signer cette évaluation. Lors de ce même entretien, divers objectifs de comportement à atteindre dans les trois mois furent fixés. Le chef de groupe demanda en outre à Mme X de soumettre à son supérieur les e-mails qu'elle recevait. Mme X ne signa pas non plus ces objectifs.

Le 30 novembre 2001, M. B déplora, auprès de Mme X, que son comportement, après s'être amélioré, se soit à nouveau dégradé et envoya un e-mail à ses supérieures, dans lequel il se plaignait du comportement de celle-ci au sein de son groupe, et leur demandait d'intervenir. Le 3 décembre 2001 eut lieu un entretien entre Mme X et la cheffe de division (Mme C), au cours duquel cette dernière constata qu'un dialogue était impossible (selon e-mail de la cheffe de division à la cheffe de section [Mme D] du 3 décembre 2001). Le 10 décembre 2001, le directeur de la A adressa à Mme X un avertissement écrit, relevant l'irrespect des objectifs décidés en novembre 2001, et lui fixa un délai jusqu'en janvier 2002 pour adapter son comportement.

Dans un e-mail du 30 janvier 2002, résumant un entretien précédant, M. B constata une amélioration sensible du comportement de Mme X. Il évalua ses prestations de travail entre bien et très bien, et fixa les objectifs pour l'année 2002. A cette même occasion, il attira son attention sur le fait qu'elle devait lui soumettre les e-mails qu'elle recevait et qu'elle envoyait. Il indiqua que Mme X avait signé les objectifs relatifs aux prestations de travail, mais non l'objectif de comportement qui avait le même contenu que l'objectif fixé le 8 novembre 2001.

Fin mai 2002, une nouvelle demande de travail à domicile de Mme X fut refusée par la personne responsable des ressources humaines, qui lui rappelait qu'elle pouvait en tout temps postuler pour un autre travail en interne qui lui conviendrait mieux.

Le 17 juin 2002, le directeur de la A adressa à la recourante un deuxième avertissement, assorti d'une menace de résiliation au sens de l'art. 12 al. 6 let. b de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1), considérant qu'elle n'avait pas atteint les objectifs de comportement fixés en novembre 2001, l'amélioration partielle ayant été suivie par une dégradation. Il lui proposa de recourir à un soutien psychologique externe par le biais des services internes de la A (des personnes de référence étaient indiquées). Il attirait finalement son attention sur le fait que le comportement était un élément d'appréciation de ses prestations tout aussi important que le travail fourni.

Par e-mails des 19 et 20 juin 2002, Mme X soumit au chef du personnel des e-mails émanant de sa cheffe de division et concernant des cas qu'elle traitait. Elle lui demanda de prendre position sur des questions qui se posaient dans un dossier.

Mme X fut en arrêt de travail pour dépression à partir du 8 juillet 2002. Le 22 juillet 2002, elle reprit le travail à 50%, puis à 100% à partir du 13 août 2002.

Par e-mail du 23 août 2002, M. B demanda à Mme X de rendre ses e-mails accessibles à tout le monde sur l'ordinateur, de lui soumettre tous les e-mails qu'elle recevait et envoyait, de rédiger ses e-mails à la première personne du pluriel, de ne plus signer les e-mails qu'elle n'avait pas le droit de signer, et d'établir une note écrite sur chaque entretien téléphonique.

Le 10 septembre 2002, Mme X adressa au directeur de la A une plainte pour mobbing à l'encontre de ses collègues de travail et de son supérieur, qui donna lieu, le 24 septembre 2002, à un entretien entre Mme X et la cheffe de division.

Le 20 septembre 2002, un collaborateur du groupe 521 se plaignit auprès du chef du personnel du comportement de Mme X au sein du groupe.

Par e-mail du 27 septembre 2002, M. B informa ses supérieures du fait que Mme X ne respectait pas le règlement des signatures et qu'il déclinait toute responsabilité du contenu de ces lettres.

Le chef du personnel proposa le 3 octobre 2002 à Mme X, à titre urgent et provisoire, de la transférer soit dans un bureau individuel soit dans un bureau d'un autre groupe appartenant à la même section. Elle choisit le bureau individuel.

C.– Le 30 octobre 2002 eut lieu l'entretien relatif aux objectifs fixés en janvier 2002. Les prestations de Mme X furent qualifiées d'insuffisantes (échelon C) par M. B. Par courrier du 11 novembre 2002, Mme X contesta les reproches formulés, produisant diverses pièces à l'appui de ses dires. L'appréciation fut maintenue lors de l'entretien de réévaluation qui se déroula le 19 décembre 2002 (suivant un entretien personnel réunissant Mme X et sa cheffe de service en date du 27 novembre 2002). Après une demi-heure d'entretien, Mme X aurait interrompu la discussion en quittant la salle et en disant qu'elle ne signerait pas (selon le procès-verbal établi par la cheffe de service). Statuant sur recours de Mme X, qui estimait mériter une appréciation A+, la Commission d'élimination des divergences d'appréciation de la A confirma l'appréciation insuffisante, en raison de motifs liés au comportement de Mme X. La Commission proposa, si une mise à l'épreuve était envisagée, de transférer Mme X dans une autre unité, lui laissant ainsi la possibilité de démontrer que les raisons qui lui avaient valu une appréciation insuffisante étaient liées à son entourage professionnel et non à sa personne.

Par e-mail du 16 janvier 2003, la cheffe de division annonça à Mme X qu'elle serait transférée de son bureau individuel à un bureau collectif d'un autre groupe au sein de la même section. Elle lui rappela également le règlement des signatures de l'I. Le transfert eut lieu le 5 février 2003. Selon une note du 24 mars 2003, Mme X se serait montrée agressive à l'égard de sa cheffe de division lors d'une discussion ayant trait à ce transfert le 3 mars 2003.

Le 18 février 2003, la cheffe de division demanda par e-mail à Mme X de lui indiquer les raisons de son absence ainsi que de ses arrivées tardives. Le jour suivant, une collaboratrice se plaignit auprès de la cheffe de division par e-mail du comportement agressif de Mme X à son égard.

Par e-mail du 21 février 2003, la cheffe d'unité demanda à Mme X de ne pas dépasser ses compétences en contactant personnellement les médecins experts externes de l'I.

Le 24 février 2003, la direction de la A reçut une lettre d'une personne assurée se plaignant du comportement verbal agressif de Mme X au cours d'un entretien téléphonique en été 2002. Le 25 février 2003, une collaboratrice se plaignit auprès de la cheffe de division par e-mail du comportement inadéquat de Mme X lors de ses entretiens téléphoniques avec les assurés. Durant la même période, le directeur de la A reçut une plainte d'une collègue de Mme X, indiquant sa crainte d'actes inconséquents de la part de cette dernière. Le 3 mars 2003, la cheffe de division fut appelée dans le bureau collectif où Mme X, suite à une remarque provocante, se serait comportée de manière agressive.

D.– Mme X fut libérée de son obligation de travailler avec effet immédiat le 3 mars 2003. Par décision du 23 juillet 2003, la A résilia les rapports de travail la liant à la recourante avec effet au 31 octobre 2003, sur la base de l'art. 12 al. 6 let. a et let. b LPers. Elle estimait avoir pris toutes les mesures adéquates pour protéger la santé de son employée. Elle déclara la décision exécutoire même en cas de recours.

E.– Le 22 août 2003, Mme X contesta cette décision devant le Département fédéral des finances (ci-après : DFF), formulant diverses conclusions préalables ayant trait à la production de pièces. A titre principal, elle conclut à sa mutation dans une autre section, à titre subsidiaire à une indemnité au sens de l'art. 336 lit. a de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Code des obligations ; CO ; RS 220). Elle reprit sur plusieurs points l'état de fait retenu par la A, considérant notamment que son attitude avait été mal interprétée. Elle réfuta le grief de violation de l'art. 12 al. 6 let. a LPers, estimant que les incidents minimes survenus ne constituaient pas des violations d'obligations contractuelles importantes. Quant à son comportement, qui s'expliquait par sa philosophie de travail et sa situation monoparentale, s'il n'était peut-être pas idéal, il ne méritait pas la lourde sanction de la résiliation en vertu de l'art. 12 al. 6 let. b LPers. Les supérieurs avaient pour leur part failli dans la gestion de ce conflit relationnel.

F.– Par réponse du 22 septembre 2003, la A conclut au rejet de toutes les conclusions de Mme X. Par réplique du 20 novembre 2003, Mme X maintint ses conclusions, à l'exception de quelques-unes des conclusions préalables.

Par lettre du 8 octobre 2004, Mme X informa le DFF du fait que la A n'avait pas retenu sa candidature du 27 septembre 2004 pour un poste mis au concours au sein de la A.

Après un nouvel échange d'écritures et la production des diverses pièces, le DFF rendit une décision en date du 18 janvier 2005, par laquelle il rejetait le recours de Mme X et confirmait la décision de la A. Le DFF retint que Mme X avait violé les directives de l'employeur en ce qui concerne la procédure d'envoi d'e-mails, le règlement des signatures ainsi que l'obligation d'établir une note après chaque entretien téléphonique. Au niveau comportemental, il considéra que Mme X avait refusé de manière systématique de faire un effort d'intégration dans le groupe et de changer son comportement. Quant au reproche de mobbing, il n'avait pas été étayé de manière suffisante.

G.– Par recours du 18 février 2005, Mme X (ci-après : la recourante) a contesté la décision du 18 janvier 2005 par-devant la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après : la Commission de céans ou de recours). Elle conclut principalement à l'annulation de la décision du 18 janvier 2005, à la constatation de la nullité, voire à l'annulation, de la résiliation, à sa réintégration dans une autre section de la A. Subsidiairement, elle demande à ce qu'il plaise à la Commission de recours condamner la A à lui verser la somme nette de Fr. 44'900.-- à titre d'indemnité pour licenciement abusif. Concernant les manquements liés à l'accomplissement de son travail, qu'elle conteste au demeurant, elle explique qu'ils étaient minimes et étaient survenus sur une période de temps très limitée (correspondant à la période de dépression qu'elle avait traversée suite au harcèlement dont elle avait fait l'objet). Ils ne pouvaient dès lors pas justifier un licenciement. Au surplus, aucun avertissement au sens de l'art. 12 al. 6 let. b LPers n'avait été donné pour lesdits manquements. En ce qui concerne les aspects comportementaux de l'affaire, Mme X estime n'avoir pas bénéficié du soutien nécessaire de la part de ses supérieurs qui n'auraient pas cherché à comprendre les raisons de son attitude et se seraient contentés des déclarations partiales de ses collègues. Mme X se réfère également à un cas de mobbing qui serait survenu précédemment dans le service.

H.– Par réponse du 21 mars 2005, le DFF a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision. Il estime avoir procédé à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes et n'avoir pas retenu le grief du mobbing à juste titre. Il rappelle aussi que la résiliation des rapports de services n'est pas fondée uniquement sur l'art. 12 al. 6 let. b LPers, mais aussi sur l'art. 12 al. 6 let. a LPers.

I.– La recourante ayant sollicité l'organisation de débats publics, ceux-ci ont eu lieu le 10 juin 2005. A cette occasion, M. B et Mme C ont été entendus au titre de témoins.

Les autres faits seront repris, en tant que de besoin, dans la partie « En droit » de la présente décision.

II. En droit :

1.– a) La nouvelle LPers est entrée en vigueur pour l'administration fédérale, les unités administratives décentralisées, les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, le Tribunal fédéral et les Services du parlement le 1^{er} janvier 2002 (art. 1 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 de mise en vigueur de la LPers pour l'administration fédérale ; RS 172.220.111.2).

Dans le cas particulier, les rapports de travail sont soumis au nouveau droit sur le personnel fédéral conformément au contrat de droit public signé le 23 novembre 2001, ce même si la recourante a débuté son activité le 23 mai 2000.

b) Aux termes de l'art. 36 al. 1 LPers, un recours peut être formé auprès de la Commission de céans en principe seulement contre les décisions rendues sur recours interne par un organe de recours en application de l'art. 35 al. 1 LPers.

En l'occurrence, c'est un organe de recours, le DFF, qui a rendu la décision sur recours entreprise, contre laquelle un recours auprès de la Commission de céans est en principe ouvert (art. 36 al. 1 LPers), à moins que le litige ne concerne la part du salaire liée à la prestation (art. 36 al. 3 LPers), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La Commission de céans est donc l'autorité de recours compétente pour s'en saisir.

Enfin, le recours satisfait aux exigences posées par l'art. 52 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) quant à sa forme et son contenu. En conséquence, le recours est recevable. Il convient donc d'entrer en matière.

2.– a) Sur le fond, la Commission de recours examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir de cognition. Le recourant peut non seulement soulever les griefs de la violation du droit fédéral et de la constatation inexacte ou incomplète des faits, mais aussi le moyen de l'inopportunité (art. 49 PA). Il en découle que la Commission de recours n'a pas seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte les règles de droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits (décisions de la Commission de recours publiées dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.36 consid. 3, 61.27 consid. 3 et 60.74 consid. 5b ; André Moser, in Moser/Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.59 ss, plus particulièrement 2.74 ; Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2^e éd., Berne 1983, p. 315 ; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^e éd., Zurich 1998, ch. 633 ss). Lors du contrôle de l'opportunité, la Commission de recours examine cependant avec retenue les questions ayant trait à l'organisation

administrative et ne substitue pas son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité administrative. Au demeurant, cette réserve n'empêche pas la Commission de céans d'intervenir lorsque la décision attaquée semble objectivement inopportune (décisions de la Commission de recours, in JAAC 61.27 consid. 3, 60.8 consid. 3 et 60.74 consid. 5b).

b) Par ailleurs, la Commission de recours constate les faits d'office et n'est en aucun cas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Elle peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties. Les principes de la maxime inquisitoire et de l'application d'office du droit sont cependant limités dans la mesure où l'autorité compétente ne procède spontanément à des constatations de fait complémentaires ou n'examine d'autres points de droit que si les indices correspondants ressortent des griefs présentés ou des pièces du dossier (ATF 119 V 349 consid. 1a, 117 V 263 consid. 3b, 117 Ib 117 consid. 4a, 110 V 53 consid. 4a ; Moser, op. cit., ch. 1.8s. ; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 927).

3.- a) La fin des rapports de travail peut résulter d'un commun accord entre les parties ou faire suite à l'échéance d'une période donnée ou encore résulter d'une résiliation ordinaire ou immédiate.

aa) Dans le cas d'une résiliation des rapports de service, il importe à titre liminaire de distinguer le contrat de durée déterminée du contrat de durée indéterminée. En effet, les contrats de durée déterminée ne peuvent être unilatéralement résiliés avant leur échéance, sous réserve de justes motifs au sens de l'art. 12 al. 7 LPers (voir à ce sujet l'art. 11 LPers ; Annie Rochat Pauchard, La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, in Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese [RDAT] II-2001 p. 558). Les contrats de durée indéterminée peuvent en revanche être résiliés par chacune des parties, en conformité de l'art. 12 al. 1 LPers, ceci moyennant le respect des délais de résiliation. L'art. 12 al. 2 et 3 prévoit à cet égard des minima à respecter, étant entendu que des délais plus longs peuvent être fixés dans les dispositions d'exécution (art. 12 al. 4 LPers ; Rochat Pauchard, op. cit., p. 559). Allant au-delà de ceux fixés par les art. 335 ss CO, 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 la loi. L'idée du législateur était de compenser dans une certaine mesure la suppression de la nomination pour une période administrative, laquelle avait aussi pour but d'assurer une certaine continuité de l'emploi (Message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998, FF 1999 1421 ss, 1437). Ainsi, l'art. 12 al. 2 LPers dispose que, pendant la période d'essai, les rapports de travail peuvent être résiliés pour la fin de la semaine suivant la résiliation pendant les deux premiers mois ou pour la fin du mois suivant la résiliation dès le 3^{ème} mois de service. Après le temps d'essai, les rapports de travail ne peuvent être résiliés que pour la fin d'un mois, respectant les délais minimaux suivants : a) trois mois durant les cinq premières années d'emploi ; b) quatre mois de la sixième à la dixième année de service y compris et c) six mois dès la onzième année d'emploi (art. 12 al. 3 LPers).

bb) aaa) Cela étant et dans la mesure où il s'agit d'une résiliation donnée par l'employeur, il faut encore que ce dernier fasse valoir l'un des motifs de résiliation ordinaire prévus de manière exhaustive par l'art. 12 al. 6 LPers (Rochat Pauchard, op. cit., p. 559 ; décision de la Commission de céans du 22 décembre 2004, en la cause A. [CRP 2004-019], consid. 3a). Sont ainsi considérés comme de tels motifs : a) la violation d'obligations légales ou contractuelles importantes ; b) des lacunes au niveau des prestations ou du comportement, malgré un avertissement écrit ; c) les aptitudes ou les capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu ou la mauvaise volonté pour accomplir ce travail ; d) la mauvaise volonté de l'employé à accomplir un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui ; e) des impératifs économiques ou des 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 ; f) la disparition de l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans le contrat de travail.

bbb) Sous l'ancien droit, l'insuffisance des prestations, c'est-à-dire la quantité et la qualité du travail accompli, mais également le comportement sur le lieu de travail, la collaboration avec les collègues, l'attitude vis-à-vis de la clientèle, était un motif plausible de licenciement (ATF 118 Ib 184 = Journal des Tribunaux [JdT] 1994 I 242 ; JAAC 60.74 consid.5a [juriste licencié en raison de l'insuffisance tant quantitative que qualitative de ses prestations] ; JAAC 59.1 consid. 2b ; JAAC 53.21 consid.3a [manque de dynamisme et d'intégration de l'employé dans une entreprise sujette à l'évolution technique ; peu importe que l'employé ait reçu auparavant plusieurs promotions] ; JAAC 51.3 consid. 2 [dégradation des prestations due à un abus de l'alcool, prestations de travail insatisfaisantes et pure simulation d'une cure de désintoxication que l'employé s'est engagé à suivre]). Le comportement sur le lieu de travail était ainsi considéré comme faisant partie des éléments qui constituent les prestations. Cette jurisprudence se retrouve notamment dans l'art. 12 al. 6 let. b LPers.

b) La résiliation est un acte juridique important car elle met fin aux rapports de service. C'est pourquoi, avant d'en arriver là, il y a lieu, en vertu du principe de la proportionnalité, d'examiner si l'intéressé ne peut pas être affecté ailleurs. Tout dépend ici des circonstances ayant conduit l'autorité à intervenir, car le raisonnement n'est pas le même selon que l'on est en présence d'un problème de santé, d'un manque de travail correspondant aux qualifications de l'agent, d'une prestation insuffisante ou encore d'une suppression de poste. Lorsque le motif réside dans la prestation de travail, on peut concevoir un déplacement si malgré un engagement sans faille, un agent ne parvient pas à fournir une quantité ou une qualité de travail suffisante alors que tel ne serait pas le cas s'il occupait un autre poste de moindre importance. Si c'est le comportement et les rapports avec un ou plusieurs collègues qui sont en cause, une affectation à un autre lieu de travail n'est envisageable que dans la mesure où on a l'assurance que le changement de lieu de travail permet effectivement de résoudre des problèmes d'ordre relationnel.

4.- a) Traduit généralement en français par l'expression « harcèlement psychologique », le mobbing est défini comme un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés

fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels une ou des personnes cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail (arrêt non publié du Tribunal fédéral du 12 octobre 2004, en la cause 4C.276/2004, consid. 4.1 et renvois ; Jean-Bernard Waeber, Le mobbing ou harcèlement psychologique au travail, quelles solutions? in Pratique juridique actuelle [PJA] 1998 p. 792). S'il est pratiqué par les supérieurs, il est communément dénommé « bossing » (Manfred Rehbindler/Alexander Krausz, Psychoterror am Arbeitsplatz – Mobbing und Bossing und das Arbeitsrecht, Mitteilungen des Instituts für Schweizerisches Arbeitsrecht [ArbR] 1996 p. 19). En droit privé, où la liberté de licenciement est seulement limitée par l'interdiction de l'abus de droit et l'interdiction de résilier en temps inopportun (art. 336 et 336c CO), le mobbing en tant que tel n'a pas pour effet d'invalider le licenciement. Ce dernier peut toutefois être considéré comme illégal s'il exploite les conséquences de cette pratique abusive. L'employeur qui n'empêche pas le mobbing viole son devoir de respect et de protection de la personnalité de l'employé (art. 328 CO) et il ne peut pas se prévaloir des conséquences de sa propre violation du contrat pour justifier le licenciement (arrêts non publiés du Tribunal fédéral du 13 octobre 2004, en la cause 4C.343/2003, consid. 3 et renvois et du 12 octobre 2004, en la cause 4C.276/2004, consid. 4 ; ATF 125 III 72 s. consid. 2a ; Rehbindler/Krausz, op. cit., p. 42 ss). Le Tribunal fédéral a toutefois eu l'occasion de préciser qu'il ne peut y avoir harcèlement psychologique du seul fait qu'un conflit existe dans les relations professionnelles, qu'il règne une mauvaise ambiance de travail, qu'un membre du personnel serait invité – même de façon pressante, répétée au besoin sous la menace de sanctions disciplinaires ou d'une procédure de licenciement – à se conformer à ses obligations résultant des rapports de travail, ou encore du fait qu'un supérieur hiérarchique n'aurait pas satisfait pleinement et toujours aux devoirs qui lui incombent à l'égard du personnel (arrêt précité du 12 octobre 2004, consid. 4.1 ; arrêt du tribunal cantonal tessinois, in Jahrbuch des schweizerischen Arbeitsrechts [JAR] 2004 p. 553 consid. 8b, concernant un employé qui ne respectait pas des directives internes). Le mobbing étant difficile à prouver, il importe d'admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents, tout en gardant à l'esprit qu'il peut n'être qu'imaginaire, voire être allégué abusivement pour tenter de se protéger contre des remarques et mesures pourtant justifiées (arrêt précité du 12 octobre 2004, consid. 4.1 *in fine* et références citées).

b) La LPers prévoit désormais expressément, à son art. 4 let. g LPers, la protection de la personnalité de l'employé. Aussi s'impose-t-il de faire valoir également les considérations qui précèdent dans le cadre des rapports de travail fondés sur le droit public fédéral. Ceci est d'ailleurs conforme à la jurisprudence de la Commission de céans, laquelle avait déjà reconnu sous l'ancien droit – malgré l'absence à l'époque de disposition expresse sur la protection de la personnalité – une telle application des règles et principes ressortant du droit privé (JAAC 65.14 consid. 5b ; cf. aussi décision non publiée de la Commission de céans du 14 janvier 2003, en la cause B. [CRP 2002-012], consid. 6b). La Commission de recours a ainsi considéré que, même si une résiliation des rapports de service prononcée en relation avec des pratiques de mobbing ou de bossing n'était en soi pas illégale, l'on pouvait cependant considérer qu'elle se heurtait au principe de la bonne foi issu de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), si elle se fondait sur une défaillance de l'employé, causée par des

pratiques abusives de cette sorte et auxquelles l'employeur avait omis de s'opposer en violant ainsi son devoir de protection de l'employé.

5.- a) Selon l'art. 14 al. 3 let. a LPers, l'employeur réintègre l'employé dans l'emploi qu'il occupait jusqu'alors ou, en cas d'impossibilité, lui propose un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui, lorsque lui-même ou l'autorité de recours a annulé la résiliation, en particulier parce qu'elle était abusive en vertu de l'art. 336 CO. Si la résiliation a été annulée en vertu de l'art. 14 al. 3 let. a LPers, 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 (art. 19 al. 3 LPers).

b) La LPers renvoyant au droit des obligations, il convient d'analyser plus en détail l'art. 336 CO qui règle la question du congé abusif. Un congé est abusif lorsqu'il est donné pour un motif qui figure à l'art. 336 CO, mais cette énumération n'est pas exhaustive (ATF 125 III 70 consid. 2a, 123 III 251 consid. 3b et les références citées ; confirmé dernièrement au consid. 3b non publié de l'ATF 128 III 129). Le congé n'est abusif que si, en l'absence du motif abusif, le licenciement n'avait pas eu lieu (arrêt non publié du Tribunal fédéral du 25 juillet 2000, en la cause 4C.103/2000, consid. 2a).

En particulier, l'art. 336 al. 1 let. a CO qualifie d'abusif le congé donné par une partie pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie, à moins que cette raison n'ait un lien avec le rapport de travail ou ne porte sur un point essentiel un préjudice grave au travail dans l'entreprise. Cette disposition vise le congé discriminatoire, fondé par exemple sur la race, la nationalité, l'âge, l'homosexualité, les antécédents judiciaires ou encore la maladie, la séropositivité (ATF 130 III 701 consid. 4.1, 127 III 88 consid. 2a et les références citées). L'application de l'art. 336 al. 1 let. a CO suppose premièrement que le congé ait été donné pour un motif inhérent à la personnalité de la personne congédiée et, deuxièmement, que ce motif n'ait pas de lien avec le rapport de travail ou ne porte pas sur un point essentiel un préjudice grave au travail dans l'entreprise (cf. Marie-Gisèle Zoss, La résiliation abusive du contrat de travail, Lausanne 1996, p. 173). En effet, il ne saurait y avoir d'abus selon cette disposition lorsque la raison justifiant le congé présente un lien avec le rapport de travail, en particulier avec l'obligation de travailler et le devoir de fidélité du travailleur (Message du Conseil fédéral du 9 mai 1984 in: FF 1984 II 623; ATF 127 III 88 ss consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral du 13 janvier 1992, publié in Semaine judiciaire 1993 p. 357, consid. 1). Par préjudice grave au travail dans l'entreprise, il faut entendre par exemple le fait que la manière de se comporter du travailleur rend très pénible l'atmosphère de travail (Jean-Louis Duc / Olivier Subilia, Commentaire du contrat individuel de travail, Lausanne 1998, p. 404). Le Tribunal fédéral n'a pas encore eu à trancher la question de savoir si les traits de caractère et les types de comportements individuels pouvaient constituer des raisons inhérentes à la personnalité au sens de l'art. 336 al. 1 let. a CO (ATF 127 III 88 consid. 2b et les références citées), car il a toujours été établi que le caractère difficile de l'employé congédié avait un lien avec le rapport de travail ou portait sur un point essentiel un préjudice grave au travail dans l'entreprise.

6.– En l'espèce, on se demandera tout d'abord si l'un des motifs de résiliation de l'art. 12 al. 6 LPers est réalisé.

a) Selon l'art. 12 al. 6 let. b LPers, des manquements répétés ou persistants dans les prestations ou dans le comportement, malgré un avertissement écrit, peuvent constituer un motif de résiliation du contrat de travail.

En l'espèce, il convient d'analyser le comportement de la recourante et les éléments qui lui sont reprochés sous les deux angles de ses relations avec ses supérieurs d'une part et avec ses collègues d'autre part. En premier lieu sous l'angle du respect de la hiérarchie, il faut relever que la recourante a refusé de manière répétée de se conformer aux directives internes sur la signature et sur la correspondance par e-mail. Cet élément, retenu comme avéré par la décision attaquée, est partiellement contesté par la recourante qui renvoie à son premier recours (dans lequel [p. 6] elle admet néanmoins avoir signé à deux ou trois reprises des lettres à la place de son supérieur durant les trois derniers mois ; pour les e-mails et les notes téléphoniques ses seuls manquements se situeraient en été 2002 [p. 7 et également déclarations lors de la séance publique]). La Commission de recours est de l'avis que le DFF a correctement apprécié les preuves et qu'il n'y a pas lieu de revenir sur la constatation des faits à cet égard. Bien que son supérieur ait à de nombreuses reprises (par le biais d'e-mails, de remarques formulées lors d'entretiens ou d'indications figurant dans les formulaires d'objectifs à atteindre) attiré l'attention de la recourante sur cette question, cette dernière a sciemment continué à passer outre les directives internes. Peu importe à cet égard que le contenu des e-mails envoyés par la recourante ait été adéquat et que l'employeur n'ait pas subi de préjudice. Même si la recourante a agi en croyant bien faire, il n'en reste pas moins qu'un employé est tenu au respect de l'organisation interne décidée par son employeur et ne peut s'arroger des compétences que l'employeur ne souhaite pas le voir assumer. Le respect de ces directives, et plus largement de la hiérarchie, faisait partie des objectifs de comportement fixés à la recourante en novembre 2001, auxquels se réfèrent les deux avertissements du directeur de la A.

Concernant les rapports avec ses collègues, il est reproché à la recourante de ne pas saluer ses collègues, de ne pas faire l'effort de s'intégrer, d'employer un ton agressif, ceci de manière répétée et en refusant d'adapter son comportement. La recourante estime pour sa part que son comportement a été mal compris, par les collègues et le supérieur hiérarchique. Elle n'entendait pas refuser le contact, mais donnait la priorité à l'accomplissement de son travail. Ainsi elle saluait ses collègues lorsqu'elle se levait de son bureau, mais pas lorsqu'elle était concentrée sur un dossier. Elle estime qu'il y a eu un manque de tolérance à l'égard des raisons motivant son comportement (notamment l'impossibilité de faire des heures supplémentaires pour une mère célibataire, ce qui signifiait qu'elle n'avait de temps pour les discussions d'ordre privé) et qu'elle a été injustement marginalisée. La A connaissait sa sensibilité (de par ses certificats de travail antérieurs) et aurait dû en tenir compte. Quant à la légère agressivité dont elle a pu faire preuve,

elle l'explique par la dépression provoquée par le harcèlement dont elle a été victime sur son lieu de travail.

De l'avis de la Commission de recours, l'attitude de la recourante, même si elle s'explique par des raisons personnelles, a pu à juste titre être ressentie comme blessante par ses collègues. Même si la recourante n'avait pas l'intention d'être désagréable, il n'est pas possible de faire abstraction du fait que son attitude a été perçue comme telle par ses collègues et avait des répercussions sur l'ambiance de travail. Bien que la recourante se soit rendue compte du fait que son attitude était mal ressentie, elle n'a apparemment pas souhaité changer de comportement. Or la cohésion d'une équipe de collaborateurs contribue grandement à l'efficacité du travail effectué. Dans cette perspective, les supérieurs doivent encourager des relations cordiales sur le lieu de travail. Ce n'était pas porter atteinte à la personnalité de la recourante que d'exiger de sa part un minimum d'effort d'intégration ; répondre aux salutations relève de ce minimum, même si la configuration des lieux n'est peut-être pas idéale à cet égard. La question est plus délicate en ce qui concerne l'échange de propos privés sur le lieu de travail (qui, selon le supérieur de la recourante, doivent être tolérés dans une certaine mesure). A cet égard, il est clair que l'employeur n'a pas à exiger de l'employé qu'il parle de sa vie privée. L'employé ne peut cependant pas pour autant interdire à ses collègues d'échanger quelques propos dépassant le strict cadre professionnel.

Diverses déclarations de la recourante laissent par ailleurs entrevoir un caractère fort, peu enclin à se remettre en question au contact d'autrui. La recourante explique ainsi la cause des tensions survenues par le fait que ses propres qualités désécurisent ses collègues (recours au DFF, p. 2). Elle affirme aussi ne pas vouloir changer sa manière de communiquer (recours au DFF, p. 6). Dans les remarques du 27 septembre 2002 relatives au PV de l'entretien du 24 septembre, elle écrit que la seule solution au mobbing est que, soit elle, soit M. B, quitte le bureau. Elle refuse une mutation car des chefs hommes ne pourraient pas la comprendre. Elle souffre de manque d'autonomie et exprime à plusieurs reprises son souhait de travailler à la maison de manière indépendante (selon l'appréciation du 30 octobre 2002). Il ressort par ailleurs de plusieurs procès-verbaux d'entretien que Mme X a tendance à couper la parole et à être persuadée d'avoir raison (PVs de l'entretien du 24 septembre 2002, du 19 décembre 2002). Ces divers éléments indiquent que la recourante n'a pas fait preuve des efforts d'intégration que son employeur était en droit d'attendre de sa part. Même s'il est vrai qu'une personne est rarement seule responsable d'un conflit relationnel, il faut néanmoins admettre qu'en l'occurrence l'attitude de la recourante en a été l'élément déclencheur.

Quant à l'argument du mobbing, qui aurait été à l'origine du comportement parfois agressif de la recourante, il doit être rejeté pour deux raisons. En premier lieu, les pièces au dossier font état d'un comportement ressenti comme désagréable déjà en 2001 et pas uniquement durant la période précédant la dépression de l'été 2002. Deuxièmement, les éléments relevés par la recourante ne correspondent pas à la définition du mobbing au sens juridique. En particulier, les critiques des supérieurs ne peuvent pas être interprétées comme des actes de mobbing ; elles relèvent de l'ordinaire des relations de travail. Quant aux éléments décrits par la recourante dans

sa plainte du 10 septembre 2002, ils ne constituent pas des actes concrets, mais reflètent plutôt des sentiments subjectifs de la recourante. Comme mentionné précédemment, il ne peut y avoir harcèlement psychologique du seul fait qu'un conflit existe dans les relations professionnelles, qu'il règne une mauvaise ambiance de travail, qu'un membre du personnel serait invité – même de façon pressante, répétée et sous la menace de sanctions – à se conformer à ses obligations résultant des rapports de travail. Les déclarations de Mme J, se rapportant à d'autres faits, ne sont pas de nature à modifier cette appréciation.

Au vu des considérations qui précèdent, il faut considérer que le comportement de la recourante considéré dans son ensemble, comme cela a d'ailleurs été le cas dès les premières remarques formulées par ses supérieurs, tombe sous le coup du motif de résiliation de l'art. 12 al. 6 let. b LPers, même si, envisagés séparément, les divers éléments évoqués ci-dessus ne justifieraient pas nécessairement une résiliation. Il convient ainsi de confirmer la décision du DFF, et par là la décision de résiliation.

La recourante a reçu deux avertissements écrits, le second intégrant la menace de résiliation. Ces avertissements se référaient au comportement de la recourante, aussi bien à l'égard de ses supérieurs (respect des règles de hiérarchie) qu'à celui de ses collègues. La condition de l'avertissement est ainsi remplie.

b) La décision attaquée respecte le principe de la proportionnalité. En effet, la A a tenté de trouver une solution autre que le licenciement. La recourante a été avertie à de nombreuses reprises de manière informelle, ainsi que par deux avertissements formels (alors que la LPers n'en requiert qu'un seul), des points sur lesquels ses supérieurs souhaitaient la voir changer d'attitude. Certes, le dossier ne fait pas état de tentatives de médiation qui auraient impliqué les collègues directs de la recourante, ni du fait que ceux-ci auraient été appelés à faire preuve d'une plus grande tolérance envers celle-ci. Néanmoins des mesures ont été prises en faveur de la recourante : elle a été déplacée dans un bureau individuel pour une période transitoire (en raison du principe de l'égalité de traitement, il n'était pas possible de la mettre à long terme au bénéfice d'une telle mesure, cf. réponse de la A du 29 septembre 2003, p. 3), mais ceci n'a pas suffi à désamorcer le conflit. Auparavant, un changement de groupe lui avait été proposé, changement qu'elle avait refusé car les supérieurs étaient des hommes. Par ailleurs, lorsque la recourante a déposé sa plainte pour mobbing, elle a été entendue par ses supérieurs, même si l'on peut regretter que les supérieurs n'aient pas fait appel à un psychologue comme cela avait été prévu au départ. La recourante a certes fait diverses suggestions de travail à domicile. Toutefois ce n'est pas dans cette optique qu'elle avait été engagée et son employeur n'avait aucune obligation d'accepter une telle demande. Il ressort ainsi des faits que ce n'est qu'après une longue suite de démarches qui n'ont pas abouti que la A a pris la décision de résilier le contrat de la recourante et que le principe de proportionnalité a été respecté.

7.– Compte tenu de ce qui précède, le présent recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Conformément à l'art. 34 al. 2 LPers, la procédure de recours devant la

Commission de céans est gratuite, à moins que la partie n'ait recouru par témérité. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il ne sera au surplus pas alloué d'indemnité à titre de dépens, tant le DFF que la Centrale de compensation intervenant en qualité d'autorités fédérales parties à la procédure au sens de l'art. 8 al. 5 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative du 10 septembre 1969 (RS 172.041.0) (cf. également art. 64 PA ; JAAC 67.6 consid. 4 ; Moser, op. cit., ch. 4.18).

Par ces motifs,

la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral

prononce :

1. Le recours de X du 18 février 2005 est rejeté et la décision du Département fédéral des finances du 18 janvier 2005 est confirmée.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Il n'est pas alloué d'indemnité à titre de dépens.
4. La présente décision est notifiée par écrit à la recourante et au Département fédéral des finances. Elle est également communiquée à la A.

Indication des voies de droit

Les décisions rendues par la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral sur la base de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1) peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les trente jours dès leur notification, pour autant qu'elles concernent **la résiliation des rapports de service** ou bien **l'égalité des sexes en matière de rapports de service** (art. 100 al. 1 let. e et art. 100 al. 2 let. b de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 [OJ; RS 173.110]). Dans les autres cas, les décisions sur recours de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral sont, conformément à la LPers, définitives.

Si la voie du recours de droit administratif est ouverte, le mémoire de recours doit être adressé en trois exemplaires au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14. Il indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire; celui-ci y joint l'expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent entre ses mains (art. 106 al. 1 et art. 108 al. 1 et 2 OJ). Le délai ne court pas (art. 34 al. 1 OJ):

- a) Du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement;
- b) Du 15 juillet au 15 août inclusivement;
- c) Du 18 décembre au 1^{er} janvier inclusivement.

Commission fédérale de recours en
matière de personnel fédéral

Le président

La greffière

André Moser

Liliane Subilia-Rouge