

BVGer A-117/2013 vom 10. Juni 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-06-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-117_2013

FR: TAF A-117/2013 du 10 juin 2013

IT: TAF A-117/2013 del 10 giugno 2013

Regeste

Rapports de services de droit public de la Confédération (divers)

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

E. 1.1

A titre préliminaire, il convient de déterminer quel est le droit applicable au présent litige. En effet, en l'occurrence, les questions relatives à la recevabilité du recours sont indissociables de celles du droit applicable au fond.

E. 1.1.1

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) ainsi que par la PA, dans la mesure où la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Sur le plan du droit matériel, la nouvelle loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste (LOP, RS 783.1) entrée en vigueur le 1er octobre 2012 prévoit la transformation de l'établissement autonome de droit public de la Poste en une société anonyme de droit public, inscrite au registre du commerce sous la raison sociale "Die Schweizerische Post AG, La Poste Suisse SA, La Posta Svizzera SA, La Posta Svizra SA" (art. 1er et 2 LOP; FF 2009 4754), à une date à fixer par le Conseil fédéral (art. 13 al. 2, première phrase, LOP). Elle dispose en outre que les rapports de service des employés de La Poste seront convertis en rapports de travail de droit privé (FF 2009 4768), c'est-à-dire qu'ils seront régis par le droit privé - respectivement par la convention collective de travail qu'il lui appartient de négocier - et non plus par la LPers (art. 9 al. 1 et 2 LOP; FF 2009 4759), à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective de travail ou au plus tard deux ans après le changement de forme juridique de La Poste (art. 13 al. 6 LOP). Les recours portant sur des questions de personnel qui sont pendants au 1er octobre 2012 continuent cependant d'être régis par l'ancien droit (art. 15 al. 2 LOP).

E. 1.1.2

En l'occurrence, le recourant - qui est employé de La Poste - a introduit une procédure de recours interne selon l'art. 35 al. 1 LPers le 6 septembre 2012, soit avant l'entrée en vigueur de la LOP. Le présent litige doit donc être résolu à la lumière de la LPers (cf. art. 2 let. c aLPers en vigueur jusqu'au 30 septembre 2012 [RO 2001 894]; cf. aussi l'art. 15 al. 1 de la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste [aLOP; RO 1997 2465]), ainsi que de la CCT-Poste du 1er janvier 2002 (teneur au 1er novembre 2011,

www.poste.ch/Groupe/Publications/Dossiers/Personnel/ Partenariat social; cf. art. 6 al. 2 et 3 et 38 LPers). L'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) n'est en revanche pas applicable (ATAF 2010/29 consid. 2.1.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-691/2012 du 6 décembre 2012 consid. 3.2 in fine).

E. 1.2

Sous réserve des exceptions mentionnées à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF (cf. art. 31 LTAF). Selon l'art. 36 al. 1 LPers - et sous réserve de l'art. 36a LPers -, il connaît en particulier des recours formés contre les décisions rendues par l'organe de recours interne en application de l'art. 35 al. 1 LPers. Au sein de la Poste, l'organe de recours interne est le directeur général (cf. ch. 21 CCT-Poste; cf. aussi l'art. 33 let. e LTAF; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-691/2012 du 6 décembre 2012 consid. 1.1). En l'espèce, la décision attaquée est une décision rendue le 7 décembre 2012 par la directrice générale de la Poste, qui constitue l'organe interne de recours. Ce prononcé est en soi susceptible de recours au Tribunal administratif fédéral.

E. 1.3.1

Aux termes de l'art. 36a LPers, dans les litiges portant sur la composante "prestation" du salaire, le recours à une autorité judiciaire au sens de l'art. 36 LPers n'est recevable que dans la mesure où il concerne l'égalité des sexes. Cette exception est également énoncée à l'art. 32 al. 1 let. c LTAF, selon lequel le recours au Tribunal administratif fédéral est irrecevable contre les décisions relatives à la composante "prestation" du salaire du personnel de la Confédération, dans la mesure où elles ne concernent pas l'égalité des sexes. Ce motif d'irrecevabilité, maintenu contre l'avis du Conseil fédéral lors de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale au 1er janvier 2007 (cf. FF 2001 4212 et 4362) - seule la contre-exception de l'égalité des sexes étant nouvelle (cf. art. 36a LPers, RO 2006 2229) - repose sur l'idée que la prise en compte de la prestation de l'employé lors de la fixation de son augmentation salariale annuelle, introduite avec la LPers (art. 15) en remplacement de l'ancien système de progression automatique en fonction de l'ancienneté, est un instrument de gestion du personnel qui n'affecte pas l'employé dans un aspect essentiel de sa situation juridique; les décisions à ce sujet relèvent de la libre appréciation de l'employeur et doivent échapper au contrôle judiciaire.

E. 1.3.2

En l'espèce, il s'agit de déterminer si le litige soulevé par le recourant concerne la composante prestation de son salaire, ainsi que le soutient l'autorité inférieure, auquel cas le recours s'avérerait irrecevable. Le recourant a contesté le fait que son employeur n'ait pas intégré à son salaire la rémunération de sa prestation pour 2012 (cf. courriel du recourant à sa hiérarchie, sous pièce 4bis des annexes au recours). Dans un procès-verbal d'entretien d'élimination des divergences daté du 23 août 2012, La Poste a confirmé qu'elle n'incorporerait pas le montant de la rémunération (liée à la prestation) du recourant dans son salaire. Le recourant a interjeté un recours interne contre cette décision auprès de la directrice de La Poste, en concluant "que (son) salaire soit augmenté de la même manière que ceux dont la prime à la prestation a été intégrée au salaire". Dans sa décision attaquée du 7 décembre 2012, l'autorité inférieure a déclaré ce recours irrecevable. Cela étant, il s'avère que le recourant ne conteste en définitive ni l'existence ni le montant de la rémunération de sa prestation. Il estime que la rémunération de sa prestation devrait être

versée avec son salaire, de manière à ce que ce dernier augmente dans les mêmes proportions que celui de certains de ses collègues, auquel cette rémunération est intégrée (cf. recours ch. 19 et annexe 2 au recours). D'après ses explications, ses collègues bénéficieraient d'augmentations de salaire plus substantielles par le biais de l'incorporation de la rémunération de la prestation à leur salaire. A la lecture du recours, il n'est cependant pas clair de savoir quel facteur de croissance (par exemple, compensation du renchérissement), appliqué au salaire (rémunération liée à la prestation incluse ou non), aboutirait à une semblable inégalité, pour autant qu'elle existe. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas au Tribunal de céans - qui n'a pas à trancher le litige au fond (consid. 2.1.2 ci-après) - de le percer à jour. Il importe surtout de considérer que le litige concerne le salaire du recourant et non la rémunération liée à la prestation, dont ni le principe ni le montant ne sont contestés. Partant, le motif d'exclusion du recours au Tribunal administratif fédéral, qui figure aussi bien à l'art. 36a LPers qu'à l'art. 32 al. 1 let. c LTAF, n'est pas réalisé.

E. 2.1

De manière générale, l'objet du litige est défini par le contenu de la décision attaquée - plus particulièrement son dispositif -, en tant qu'il est contesté par le recourant (ATF 133 II 35 consid. 2; 125 V 413 consid. 1; ATAF 2009/54 consid. 1.3.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1791/2009 du 28 septembre 2009 consid. 1.2; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, n. 2.7 ss). En principe, il ne peut concerner des points non tranchés par l'autorité dans le cadre de la décision attaquée. Lorsque le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité, les conclusions portant sur le fond de l'affaire sont donc en principe irrecevables. S'il admet le recours, le Tribunal annule la décision d'irrecevabilité et renvoie le dossier à l'autorité inférieure afin que celle-ci se prononce sur le fond de l'affaire (ATF 132 V 74 consid. 1.1; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-807/2011 du 1er novembre 2011 consid. 2, A-67/2010 du 6 octobre 2010 consid. 2.1 et A-165/2008 du 22 juin 2009 consid. 3 ; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n. 2.8 et 2.164; Markus Müller, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG; ci-après Kommentar VwVG]*, Zurich 2008, n. 5 ad art. 44). En l'occurrence, la décision attaquée déclare irrecevable le recours interne formé le 6 septembre 2012 par A._____, de sorte que les conclusions du recours ne peuvent porter que sur le caractère recevable ou non de son recours interne du 6 septembre 2012. Ceci est clair dès lors que la Poste n'a nullement abordé, fût-ce à titre subsidiaire, la question de la rémunération du recourant pour 2012, respectivement de la composition de son salaire, dans la décision attaquée. Dans le cadre du présent arrêt - et vu le libellé des conclusions du recourant, qui à sa décharge n'est pas représenté par un avocat (cf. décision du 29 juillet 2004 de la commission fédérale de recours en matière de douanes, in: JAAC 69.16 consid. 1b; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n. 2.211) -, le Tribunal de céans est fondé à interpréter ces conclusions au vu des motifs du recours. Dans ce contexte, la conclusion subsidiaire du recourant tendant à ce que soit reconnu un déni de justice et à ce que le Tribunal enjoigne à La Poste de statuer doit en effet être interprétée en ce sens que La Poste aurait dû entrer en matière sur le recours interne déposé. Dans les considérants qui suivent, le Tribunal se limitera donc à vérifier si c'est à juste titre que l'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur ce recours interne. En revanche, les conclusions du recourant qui s'écartent de ce qui précède et tendent à ce que le Tribunal se prononce sur le montant ou la composition du salaire du recourant pour 2012, respectivement sur le caractère

discriminatoire, illégal et inconstitutionnel du système de rémunération mis en place par La Poste Suisse, s'avèrent irrecevables.

E. 2.2

Déposé en temps utile par le destinataire de la décision attaquée (art. 22 ss, 48 et 50 PA), le recours répond - pour le surplus - aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière.

E. 3

La procédure de recours est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA). Par ailleurs, le Tribunal administratif fédéral 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-807/2011 du 1er novembre 2011 consid. 3).

E. 4.1

Selon l'art. 34 LPers, les litiges relatifs aux rapports de travail du personnel fédéral doivent donner lieu à une décision de l'employeur (cf. aussi le ch. 20 CCT-Poste; Message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998 relatif à la LPers, FF 1999 1449). Cette décision peut ensuite être attaquée soit - c'est la règle - devant l'organe interne de recours prévu par les dispositions d'exécution (art. 35 al. 1 LPers), puis devant l'instance judiciaire de recours désignée à l'art. 36 LPers, soit, dans les cas visés à l'art. 35 al. 2 LPers (par ex. décisions des départements), directement devant ladite instance judiciaire. Les décisions rendues par la Poste en sa qualité d'employeur figurent dans la première catégorie; en principe, elles sont susceptibles de recours devant le directeur général de la Poste (ch. 21 CCT-Poste, qui concrétise l'art. 35 al. 1 LPers), puis, on l'a vu, devant le Tribunal de céans. Les litiges portant sur la composante "prestation" du salaire font l'objet d'une réglementation particulière. Le recours à une autorité judiciaire selon l'art. 36 LPers est exclu, sauf question d'égalité des sexes (art. 36a LPers). La décision de l'organe interne de recours - ou de l'employeur dans les cas visés à l'art. 35 al. 2 LPers - peut seulement être attaquée devant le Conseil fédéral (art. 72 let. b et 73 let. a et b PA). Les voies de droit sont plus restreintes encore pour les employés de la Poste. Ainsi, le ch. 307 al. 4 CCT-Poste prévoit qu'"en cas de litige sur la part de rémunération liée à la prestation, le collaborateur/la collaboratrice peut demander à l'unité d'organisation supérieure un entretien en vue d'éliminer les divergences. Les résultats de cet entretien sont consignés par écrit. La décision de l'unité d'organisation supérieure est sans appel. L'intéressé(e) doit solliciter l'entretien de conciliation dans un délai de dix jours. Ce délai commence à courir chaque année au moment où le collaborateur/la collaboratrice prend connaissance de la part de rémunération liée à la prestation qui lui est attribuée. Chaque année, la date à laquelle le délai commence à courir est communiquée en temps utile aux collaborateurs/collaboratrices".

E. 4.2

En l'espèce, la décision attaquée prononce l'irrecevabilité du recours interne du 6 septembre 2012 pour deux motifs : d'une part, il s'agirait d'un litige portant sur la composante "prestation" du salaire et la décision de l'unité d'organisation supérieure serait à cet égard définitive; d'autre part, le recours interne aurait été interjeté contre le procès-verbal du 23 août 2012 de la séance d'élimination des divergences qui ne constituerait pas une décision.

E. 4.2.1

Cela étant, la décision attaquée se fonde à tort sur l'art. 307 al. 4 CCT-Poste pour refuser d'entrer en matière sur le recours interne déposé. Sans se prononcer sur la conformité de cette disposition de la convention collective de travail avec l'art. 35 al. 1 LPers, ce qui n'est pas évident (cf. FF 1999 1452; Annie Rochat Pauchard, La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération [LPers], in: *Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese [RDAT]* II 2001, p. 573; cf. consid. 1.3.1 ci-dessus), le Tribunal relève surtout que, tout comme l'art. 36a LPers, le ch. 307 al. 4 CCT-Poste s'applique uniquement aux litiges portant sur (la quotité de) la part de rémunération liée à la prestation, autrement dit sur le résultat - chiffré - de l'entretien d'évaluation des prestations de l'employé. Or, le présent litige ne concerne pas l'évaluation des prestations du recourant, mais la composition de son salaire pour 2012, plus précisément la question de savoir si c'est à bon droit que la rémunération liée à la prestation n'a pas été intégrée à son salaire (cf. consid. 1.3.2 ci-dessus). Le ch. 307 al. 4 CCT-Poste n'est donc pas applicable. En fait, ce type de litige ne peut être résolu dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences prévue au ch. 307 al. 4 CCT-Poste, qui permet à la hiérarchie supérieure d'écouter la position de l'employé et de son supérieur direct et de tenter d'aplanir les divergences (ch. 307 al. 1 et 3 CCT-Poste en relation avec l'art. 4 al. 3 LPers). Il n'est en effet pas question en l'occurrence de l'évaluation des prestations du recourant par son supérieur, mais de l'intégration éventuelle de la prime liée à ses prestations dans son salaire, à savoir en définitive de l'augmentation de celui-ci. La décision de l'employeur à ce sujet doit être susceptible de recours interne selon l'art. 35 al. 1 LPers, puis de recours au Tribunal de céans selon l'art. 36 al. 1 LPers.

E. 4.2.2

Pour fonder sa décision d'irrecevabilité, l'autorité inférieure relève encore que le document "Rémunération de la prestation individuelle de M. A. _____" du 23 août 2012, simple procès-verbal résumant la teneur d'une séance, ne répond pas à la notion de décision au sens de l'art. 5 PA et ne peut donc, de toute manière, faire l'objet d'un recours (art. 44 PA).

E. 4.2.2.1

Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). Dans la règle, l'autorité notifie ses décisions par écrit aux parties (art. 34 al. 1 PA). Sur un plan formel, la décision est désignée comme telle, motivée et indique les voies de droit ouvertes à son encontre (art. 35 al. 1 PA). De jurisprudence constante, lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, le respect des exigences formelles prévues à l'art. 35 PA n'est cependant pas déterminant. Est bien plutôt déterminant le fait que l'acte visé respecte - quelle que soit la volonté des parties en présence - les conditions matérielles de l'art. 5 PA (cf. ATF 133 II 450 consid. 2.1; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-584/2010 du 13 octobre 2010 consid. 4.1.1 et A-2166/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.1; Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 2011, p. 344 ss, 352 ss; Lorenz Kneubühler, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, Zurich/St-Gall 2008, n. 3 ad art. 35 PA).

E. 4.2.2.2

Or en l'occurrence, force est d'admettre que même s'il n'est pas désigné comme décision - ce terme n'est employé que dans le texte -, le document attaqué, qui confirme le refus de la Poste d'intégrer la rémunération de la prestation du recourant dans son salaire, remplit bien, au plan matériel, les conditions de l'art. 5 al. 1 let. c PA. Contrairement à ce que soutient l'autorité inférieure - c'est son argument principal -, peu importe que le document en question ne prenne pas la forme d'une lettre adressée au recourant. En effet, il revêt la forme écrite ("Schriftstück", cf. Felix Uhlmann/Alexandra Schwank, in:

Waldmann/Weissenberger [éd.], Praxiskommentar zum VwVG, Zurich/Bâle/Genève 2009, n. 5 ad art. 35 PA) et a été porté à la connaissance de son destinataire (cf. Kneubühler, op. cit, n. 13 ss). Au surplus, le ch. 307 al. 4 CCT-Poste prévoit lui-même que le résultat de l'entretien est consigné par écrit et prend la forme d'une décision de l'unité d'organisation supérieure. L'intitulé du ch. 3 de ce document "Discussion/décision" ainsi que l'indication, certes erronée ici, de l'absence de voie de droit sous la même rubrique ne fait que confirmer une telle qualification. Enfin, peu importe que la décision en cause ait été rendue dans le cadre d'une procédure fondée à tort sur le ch. 307 al. 4 CCT-Poste. On ne voit pas que le recourant, qui a demandé l'ouverture de cette procédure sur le conseil erroné de son responsable du personnel, doive pâtir de cette irrégularité. Celle-ci ne porte d'ailleurs pas à conséquence: la procédure engagée a finalement permis au recourant d'obtenir une décision de son employeur, même négative, relative à ses prétentions (cf. art. 34 LPers). Comme on l'a vu ci-dessus, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la directrice générale de la Poste (art. 35 al. 1 LPers, en relation avec le ch. 21 CCT-Poste). Aucun autre motif d'irrecevabilité n'est réalisé (art. 48 à 52 PA). En conséquence, c'est à tort que l'autorité inférieure a refusé de traiter le recours du 6 septembre 2012. Le recours doit donc être admis et la cause renvoyée à la directrice générale de la Poste afin qu'elle statue sur le fond du litige.

E. 5

A teneur de l'art. 34 al. 2 LPers, la procédure de recours est gratuite, sauf s'il y a recours téméraire. De plus, le recourant obtient en l'espèce entièrement gain de cause et aucun frais ne peut être mis à la charge d'une autorité déboutée (art. 63 PA). En conséquence, il ne sera pas perçu de frais de procédure. Le recourant, qui n'est pas représenté par un avocat et ne fait valoir aucune autre dépense particulière en relation avec la présente affaire, n'a pas droit à des dépens (art. 8 ss, spéc. 9 et 13 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.