Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-3004/2011

Arrêt du 7 mars 2012

Composition

Alain Chablais (président du collège),
André Moser, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Raphaël Bagnoud, greffier.

Parties

X._____, ***,
recourant,

contre

Chemins de fer fédéraux suisses CFF, Secrétariat général, Hochschulstrasse 6, 3000 Berne 65 SBB,
autorité inférieure,

Objet

refus de verser une allocation régionale.

Faits :

A.
X._____, né en ***, a été engagé aux Chemins de fer fédéraux suisses (ci-après CFF) le 10 août 1992 en qualité d'agent de mouvement. De 2002 à 2010, il a occupé le poste d'employé de commerce aux ateliers industriels des installations fixes des CFF à ***.

Son salaire annuel brut s'élevait à Fr. 77'532.-- au 28 février 2010. A ce montant s'ajoutait, notamment, une somme de Fr. 2'213.90 par an à titre de garantie d'allocation de résidence 2. Une garantie d'allocation de résidence 2 est allouée aux collaborateurs qui en bénéficiaient jusqu'au 1er mai 2007, date à laquelle cette allocation a été supprimée au profit d'une allocation régionale, laquelle n'est pas versée pour le personnel en poste à ***.

B.
Le 1er mars 2010, après que son poste eut été supprimé, X._____ a été affecté à l'unité Nouvelle Orientation et Activité professionnelle (ci-après NOA) à Lausanne, unité rebaptisée par la suite « Centre du marché du travail » (ci-après AMC). A son entrée au sein de NOA, il a signé un nouveau contrat. Depuis son entrée à NOA, X._____ touche un salaire annuel brut de Fr. 77'532.- ainsi qu'une garantie d'allocation de résidence 2 d'un montant de Fr. 2'213.90, soit le même traitement que celui qu'il percevait auparavant.

Estimant que son changement d'affectation de *** à NOA Lausanne constituait un transfert non volontaire, X._____ a demandé par courriel du 21 juin 2010 à pouvoir bénéficier de l'allocation régionale (zone 1, commune de Lausanne), soit Fr. 3'000.-- par an.

Par décision de leur HR-Groupe-NOA du 26 juillet 2010, les CFF ont refusé de verser à X._____ l'allocation régionale motif pris qu'il touchait, conformément aux exigences fixées dans la Convention collective, le même salaire que celui qu'il percevait immédiatement avant son entrée en réorientation professionnelle chez NOA.

Considérant que l'allocation régionale ne faisait pas partie du salaire et qu'elle lui était par conséquent due en plus de celui-ci, X._____ a interjeté recours contre la décision précitée. Par décision du 12 avril 2011 du Service juridique du Groupe, les CFF ont rejeté le recours de X._____.

C.
Par mémoire du 26 mai 2011, X._____ (ci-après recourant) interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Il conclut à ce que le Tribunal administratif fédéral admette son recours et lui octroie, à partir du 1er mars 2010, une allocation régionale en lieu et place de la garantie d'allocation de résidence 2 qu'il perçoit. A l'appui de son recours, il fait valoir en substance qu'il n'a jamais exigé deux allocations, mais uniquement la plus élevée, à savoir l'allocation de résidence applicable lorsque le lieu de service est Lausanne. De son point de vue, pas plus l'allocation régionale que la garantie d'allocation de résidence 2 ne font partie intégrante du salaire. Par conséquent, la garantie du maintien du salaire perçu en cas de passage à NOA ne doit pas l'empêcher de bénéficier d'une allocation plus élevée s'il y a droit en raison de son nouveau lieu de service. Le libellé de son nouveau contrat de travail prévoit d'ailleurs expressément une telle éventualité et, au cas où le contrat prêterait à confusion, il doit être interprété en sa faveur.

D.
Invités à se déterminer sur le recours, les CFF (ci-après autorité inférieure) ont transmis leur réponse le 24 juin 2011 et conclu au rejet du recours. L'autorité inférieure considère que soit le collaborateur a droit à une allocation régionale avant son entrée à l'Unité AMC et cette allocation est alors bloquée avec le salaire, soit il n'y a pas droit avant et son entrée à AMC ne peut lui ouvrir ce droit. En effet les collaborateurs de l'AMC ne se trouvent pas, à proprement parler, sur le marché du travail auquel leur salaire devrait s'adapter. Une entrée à l'AMC ne devrait pas non plus justifier une augmentation de salaire, ce qui serait le cas en suivant le raisonnement du recourant.

E.
Les autres faits et arguments des parties seront repris en cas de besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1. Sous réserve de l'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. c de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), la juridiction de céans est compétente, en vertu de l'art. 36 al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1), pour connaître des recours 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), rendues en matière de personnel fédéral par l'organe de recours interne mentionné à l'art. 35 al. 1 LPers. Les dispositions relatives aux rapports de service du personnel fédéral s'appliquent également au personnel des Chemins de fer fédéraux (art. 15 al. 1 de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux [LCFF, RS 742.31], art. 2 al. 1 let. d LPers).

Dans le cas présent, la décision du 12 avril 2011 par laquelle l'autorité inférieure a refusé de verser une allocation régionale au recourant constitue une décision au sens de l'art. 5 PA. Selon une réglementation interne des CFF, l'unité centrale Personnel (depuis le 1er janvier 2009, HR Groupe) est l'organe interne de recours. La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF).

1.2. Le recours a été déposé en temps utile, compte tenu des féries de Pâques, par le destinataire de la décision attaquée (cf. art. 22a, 48 al. 1 et 50 PA). Il répond par ailleurs aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA, en sorte qu'il est recevable.

2.
Le Tribunal administratif fédéral dispose en principe d'un plein pouvoir de cognition. Le recourant peut donc non seulement soulever les griefs de violation du droit fédéral et de la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, mais aussi le moyen de l'inopportunité (art. 49 PA).

3.

3.1. A teneur de l'art. 15 al. 2 LCFF, le Conseil fédéral peut autoriser les CFF à modifier ou compléter les rapports de service dans des conventions collectives de travail. Selon l'art. 38 al. 1 LPers, les CFF ont la compétence de conclure une convention collective de travail avec les associations du personnel pour leur domaine d'activité. Des négociations entre les parties contractantes ont eu lieu au cours de l'année 2006 et le 1er janvier 2007 est entrée en vigueur la Convention collective de travail (CCT) CFF 2007-2010, qui a remplacé celle du 25 juin 2005 (art. 211 CCT CFF). En date du 15 avril 2010, les parties contractantes ont décidé de prolonger jusqu'au 30 juin 2011 sa durée de validité. La CCT est une convention de droit public (cf. art. 1 al. 1 CCT CFF). Le CO est applicable à titre subsidiaire (cf. art. 1 al. 3 CCT CFF). Les rapports de travail du recourant sont donc soumis à la LPers, à la CCT CFF et subsidiairement au CO à titre de droit public supplétif, ce qui ressort du

reste également de l'art. 6 LPers (voir par exemple arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3381/2009 du 20 octobre 2009 consid. 2.1; décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 14 mai 2004 [CRP 2003-025], in: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 68.152 consid. 6aa et les réf. citées).

En l'espèce, c'est donc bien la CCT CFF 2007-2010 qui est applicable puisque les faits ayant donné lieu au refus de l'autorité inférieure de verser l'allocation régionale se sont produits en février et en mars 2010.

3.2. Sous le titre « allocation régionale », le chiffre 101 CCT CFF dispose que pour tenir compte des conditions régionales du marché de l'emploi, les CFF versent une allocation régionale dans les cas définis à l'alinéa 3 (al.1). Le montant de l'allocation régionale est fonction du lieu de travail. Est déterminante la commune politique du lieu de travail, à l'exception des lieux de travail pour lesquels un classement spécial est applicable (al. 2). Les parties contractantes définissent les communes et lieux de travail donnant droit à une allocation régionale ainsi que leur classement (al. 3). Lorsqu'un droit à une allocation régionale existe, les taux suivants sont applicables pour une occupation à plein temps : a. zone 1 Fr. 3000.- par année ; b. zone 2 Fr. 4800.- par année (al. 3). En cas de modification du droit au cours d'un mois, l'allocation est adaptée avec effet au premier jour du mois suivant (al. 5). L'allocation de résidence, que les CFF ont remplacée en 2007 par l'allocation régionale (ARég), était prévue au chiffre 101 CCT CFF 2005. Une indemnité de résidence est également prévue à l'art. 43 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3), disposition qui se fonde sur l'art. 15 al. 4 LPers selon lequel les dispositions d'exécution peuvent prévoir le versement de suppléments au salaire afin, notamment, d'adapter celui-ci au marché régional de l'emploi. Selon le message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998 concernant la loi sur le personnel de la Confédération, "le salaire doit être adapté aux conditions du marché" (FF 1999 II 1440), ce qui se fait précisément par le versement de l'indemnité de résidence.

Le chiffre 171 CCT CFF, qui porte l'intitulé « réorientation professionnelle », stipule que les CFF offrent la possibilité de se réorienter professionnellement aux collaborateurs qui perdent leur poste de travail en raison d'un projet de réorganisation ou de rationalisation, et qui ne trouvent pas immédiatement une solution raisonnable.

L’annexe 9, fondée sur le chiffre 176 de la CCT CFF, est consacrée à la procédure et aux prestations accordées lors d’une réorientation professionnelle en raison de projets de réorganisation et de rationalisation. Elle est applicable aux collaborateurs qui perdent leur poste en raison d’un projet de réorganisation ou de rationalisation (chiffre 2). L’entrée en réorientation professionnelle (chiffre 171 CCT) intervient au moment de la perte du poste (chiffre 4). Les collaborateurs touchent le même salaire qu’ils avaient immédiatement avant leur entrée en réorientation professionnelle (chiffre 5).

La directive Z 142.2 et son annexe règlent le droit à l’allocation régionale. Son chiffre 4.1 précise que l’allocation régionale vise à compenser en partie les disparités entre les régions en matière salariale. Quant à son chiffre 11, il prévoit que si la nouvelle ARég est inférieure à l’ancienne, une garantie est accordée pour la différence. Lors de transferts, la garantie doit être limitée à deux ans ; elle ne sera toutefois pas limitée en cas d’entrée en réorientation professionnelle.

Les chiffres 171 à 176 CCT CFF, consacrés à la réorientation professionnelle, constituent des dispositions normatives qui doivent s’interpréter selon les principes applicables à l’interprétation des lois (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3381/2009 précité consid. 3.2 et les réf. citées). Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, respectivement si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles ou qu'il comporte des notions juridiques indéterminées, il faut rechercher la véritable portée de la norme. Pour ce faire, il convient de la dégager de tous les éléments à considérer, soit notamment de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique), du but et de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) et de la volonté du législateur (interprétation historique). Cette volonté ressort notamment des travaux préparatoires. Lors de cet examen, il sied de privilégier une approche pragmatique s'inspirant d'une pluralité de méthodes, étant précisé que les différentes méthodes ne sont soumises à aucun ordre de priorité (cf. parmi beaucoup d'autres ATF 132 III 226 consid. 3.3.5; ATAF 2007/48 consid. 6.1, arrêt du Tribunal administratif fédéral B-7126/2008 du 20 juillet 2010 consid. 5.1).

4.

4.1. En l'occurrence, il est établi que le recourant est entré dans l'unité organisationnelle NOA (désormais appelée AMC) le 1er mars 2010 à des fins de réorientation professionnelle suite à la suppression de son poste. L'objectif de la réorientation est de permettre aux personnes concernées de retrouver un poste aux CFF ou une nouvelle activité hors des CFF (ch. 172 CCT CFF). A cette fin, un plan d'action est élaboré d'entente avec le collaborateur (ch.173 CCT CFF). Le recourant a ainsi acquis un nouveau statut, caractérisé par des droits et des devoirs particuliers, notamment par le fait que les collaborateurs AMC ne sont plus soumis aux entretiens d'évaluation et que leur salaire est gelé (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3381/2009 précité consid. 3.2.1 et 3.2.2). Dès lors, le recourant ne se trouve plus, à proprement parler, sur le marché du travail le temps qu'il retrouve une autre activité. Dans ces conditions, il ne saurait être question d'adapter son salaire aux conditions du marché ou de tenir compte des conditions régionales du marché de l'emploi en lui versant l'ARég puisqu'il est, précisément, hors d'une situation de concurrence sur le marché du travail le temps de sa réorientation professionnelle. En revanche, il a droit à une protection particulière, laquelle se manifeste notamment par le droit au maintien du salaire qu'il percevait immédiatement avant son entrée en réorientation professionnelle, et ce quelle que soit sa nouvelle activité chez AMC. Bien que le lieu d'affectation du recourant soit désormais Lausanne, il n'a donc pas droit à l'ARég annuelle de Fr. 3'000.-- puisqu'il ne la percevait pas avant son entrée chez AMC. Il garde en revanche la garantie d'allocation de résidence 2 d'un montant annuel de Fr. 2'213.90 puisqu'il en bénéficiait déjà, ce que l'autorité inférieure ne conteste pas. Il conserve d'ailleurs ce droit sans limite de temps tant qu'il est en réorientation professionnelle, alors que cette garantie serait limitée à deux ans en cas de transfert (cf. ch. 11 de la directive Z 142.2). Cette solution est dictée par l'argument littéral, l'argument téléologique et l'argument historique qui ne divergent pas sur ce point.

4.2. Le recourant fait encore valoir que la garantie du maintien du « salaire » au sens du chiffre 5 de l'annexe 9 CCT CFF porterait sur le seul salaire de base et n'exclurait pas l'ajout d'une allocation telle que l'ARég. A l'appui de son argumentation, il fait référence au libellé de son nouveau contrat de travail. Celui-ci prévoit, sous le chiffre 6 « salaire », que « le salaire annuel brut s'élève à Fr. 77'532.- par année pour une occupation à plein temps (…) A ce montant s'ajoute éventuellement l'allocation régionale, conformément au chiffre 101 de la CCT CFF ou/et

la garantie de l'indemnité de résidence, conformément à la directive Z 142.2 ». L'autorité inférieure considère quant à elle que le « salaire » comprend la garantie d'allocation de résidence ou l'ARég car celles-ci ne dépendent pas de la volonté de l'employeur mais l'employé y a droit lorsque les conditions sont remplies.

Le Tribunal administratif fédéral ne voit aucune raison d'exclure de la notion de « salaire » l'allocation régionale et/ou la garantie de l'indemnité de résidence. Cela aurait en effet pour conséquence de permettre à un employé qui entre à AMC d'augmenter son salaire par le biais d'une allocation destinée uniquement à maintenir la compétitivité sur le marché régional de l'emploi. Or, cela ne serait pas compatible avec l'objectif de la réorientation professionnelle qui est, comme on l'a vu, de permettre aux employés concernés de retrouver une nouvelle activité en les retirant provisoirement du marché du travail (cf. consid. 4.1 ci-avant). Quant au libellé du contrat de travail du recourant, il ne permet pas non plus de justifier le versement de l'ARég car le paragraphe en cause contient la formule « éventuellement » et mentionne aussi bien l'ARég que la garantie d'allocation de résidence, dont le cumul n'est pourtant pas possible. Cela montre bien que le versement de l'une ou l'autre de ces allocations est soumis à des conditions, lesquelles doivent être remplies par le recourant pour qu'il puisse en bénéficier. Or, en ce qui le concerne, cela n'est le cas que pour la garantie d'allocation de résidence 2. Par conséquent, il ne saurait être question de retenir sur ce point l'existence d'une contradiction entre la convention collective de travail et le contrat de travail qui justifierait d'appliquer la disposition la plus favorable à l'employé au sens de l'art. 6 al. 4 LPers.

5.

Au vu de ce qui précède, le recours, manifestement mal fondé, doit être rejeté. Conformément à l'art. 34 al. 2 LPers, la procédure de recours est gratuite, sauf s'il y a recours téméraire. Il convient en l'espèce de renoncer à percevoir des frais de procédure, bien que le recours se trouve à la limite de la témérité. Vu l'issue du litige, le recourant n'a pas droit à une indemnité à titre de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA a contrario et art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] a contrario). Enfin, l'autorité inférieure, qui obtient gain de cause, n'a pas droit à des dépens non plus (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

Le président du collège : Le greffier :

Alain Chablais Raphaël Bagnoud

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 Fr. 15'000.– au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. b et al. 2 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai ne court pas du septième jour avant Pâques au septième jour après Pâques inclus (art. 46 al. 1 let. a 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :