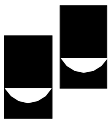
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-8271/2008
{T 1/2}

Arrêt du 20 avril 2010

Composition

Jérôme Candrian, président du collège,
Markus Metz, Claudia Pasqualetto Péquignot,
André Moser, Lorenz Kneubühler, juges,
Myriam Radoszycki, greffière.

Parties

Syndicat autonome des postiers (SAP),
case postale, 1963 Vétroz,
représenté par Me Christophe Tafelmacher, avocat,
rue de Bourg 47/49, case postale 5927,
1002 Lausanne,
recourant,

contre

La Poste Suisse, Service juridique,
Viktoriastrasse 21, case postale,
3030 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande de reconnaissance d'un syndicat.

Faits :

A.
Le Syndicat autonome des postiers (ci-après également le SAP) est une association au sens des art. 60 et suivants du Code civil suisse dont le siège social est à Vétroz (canton du Valais) et qui, constituée le 13 janvier 2005, regroupe des employés de La Poste Suisse (ci-après la Poste) en vue de la défense de leurs intérêts.

Par lettre du 28 février 2005 à la Poste, le SAP, agissant par son président Olivier Cottagnoud, a demandé à cet établissement de reconnaître le Syndicat autonome des postiers comme syndicat de la Poste et partenaire social au sens de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers). Il a affirmé, statuts à l'appui, avoir la compétence et l'organisation suffisante pour participer à la négociation de la future convention collective de travail (CCT) avec la Poste. Il a ajouté qu'un refus de reconnaissance de la part de la Poste serait certainement perçu comme une discrimination de la part de ses membres.

B.
Dans sa réponse du 14 mars 2005 au SAP, la Poste a pris connaissance de la création de ce syndicat et acte de ce qu'il regroupait une partie de son personnel. Elle a invité le SAP à lui fournir des renseignements complémentaires, tel que requis par la jurisprudence et la doctrine, afférents notamment au nombre de ses membres et à sa représentativité à l'échelle nationale, sans lesquels elle ne pourrait prendre position de manière définitive sur la question de sa reconnaissance comme partenaire social et future partie contractante dans le cadre de négociations relatives à diverses CCT.

C.
Par lettre du 29 avril 2005 sous la plume de son conseil d'alors, Me Rainer Weibel, le SAP a invité la Poste à donner suite à sa lettre du 28 février 2005; il a réitéré son invitation le 8 juin suivant, réclamant par ailleurs la notification d'une décision susceptible de recours. Ensuite, par lettre du 7 novembre 2005, puis encore dans une missive datée du 9 janvier 2006, le SAP a mis la Poste en demeure de lui accorder "les mêmes droits concrets d'action syndicale" que les syndicats Communication (GeKo) et trans*fair*, soit notamment celui de diffuser des informations dans les locaux de la Poste et par

messagerie électronique, d'intervenir dans le journal du personnel de la Poste et d'accéder à l'intranet de la Poste; le SAP a précisé qu'il ne souhaitait aborder que dans un second temps la question du droit de participer à des négociations relatives à des CCT ou à leur adhésion.

D.
Dans l'intervalle, le SAP a tenté, en vain, de porter le différend l'opposant à la Poste auprès de la Commission paritaire de conciliation de cet établissement. Le 23 octobre 2005, ladite Commission a déclaré cette intervention irrecevable, en application du ch. 861 de la CCT Poste, le SAP n'en étant pas partie contractante.

E.
De son côté, par lettre du 28 novembre 2005 au SAP, la Poste a réitéré sa demande de renseignements formulée le 14 mars 2005. Le SAP y a donné partiellement suite le 17 décembre 2005, indiquant notamment, en pourcentage, la répartition de ses membres dans les trois régions linguistiques du pays et dans les différents secteurs de la Poste. C'est ensuite près de trois ans plus tard, soit le 30 septembre 2008, que le SAP, agissant désormais par l'intermédiaire de Me Christophe Tafelmacher, a fourni à la Poste les indications manquantes afférentes à ses membres, au nombre de 250 selon un constat notarié du 9 juillet 2008.

F.
Par lettre du 5 novembre 2008, le SAP a invité une nouvelle fois la Poste à rendre une décision formelle de reconnaissance, avec pour conséquence, selon lui, que, à l'avenir, il serait informé en temps utile des questions importantes en matière de personnel (art. 33 al. 1 LPers) et consulté, notamment à propos des éléments mentionnés à l'art. 33 al. 2 LPers.

G.
La Poste a ensuite adressé une lettre datée du 19 novembre 2008 au SAP, en ces termes:

''Demande de décision formelle de reconnaissance du syndicat autonome des postiers

Maître,
Nous nous référons à vos lettres des 30 septembre et 5 novembre 2008 et plus particulièrement à notre accusé de réception du 8 octobre

dernier. Nous avons examiné attentivement votre demande, ainsi que vos arguments. Cela étant, nous devons vous informer que – dans le cas présent – il n'y a pas de base légale en faveur de la Poste pour rendre une décision formelle. En effet, l'art. 34 LPers prévoit une telle compétence uniquement pour les litiges liés aux rapports de travail entre employeur et employé. Dès lors, nous ne pouvons pas accéder favorablement à votre demande, faute de compétence en la matière (...)''.

H.
Par lettre du 12 décembre 2008, le SAP a mis la Poste en demeure de rendre une décision formelle assortie des voies de recours d'ici au 19 décembre 2008. Il a exprimé son étonnement au sujet du courrier du 19 novembre 2008 précité de la Poste, qui ne respecterait pas les règles de la bonne foi. Selon le SAP, en effet, la prétendue incompétence de la Poste n'avait jamais été soulevée dans les précédents courriers de cette dernière, datant de 2005; au contraire, la Poste était entrée en matière au sujet de la requête du SAP, demandant des informations complémentaires à son sujet, qui, depuis lors, avaient été fournies.

I.
La Poste a répondu au SAP par la lettre suivante du 19 décembre 2008:

''Demande de décision formelle de reconnaissance du syndicat autonome des postiers

Maître,
Nous accusons réception de votre courrier du 12 décembre dont le contenu a retenu toute notre attention.
Contrairement à vos affirmations, il ne nous a jamais été demandé – avant votre intervention – de rendre une décision formelle de reconnaissance du syndicat autonome des postiers. Aux termes de l'article 35 LPers et du chiffre 20 de l'annexe 6 de la convention collective de travail de la Poste, la Poste rend des décisions uniquement lors des litiges liés aux rapports de travail. Tel n'est manifestement pas le cas dans le présent dossier. Ainsi, nous confirmons intégralement notre lettre du 19 novembre 2008 (...)''.

J.
Le 22 décembre 2008, le SAP (ci-après le recourant) a formé recours devant le Tribunal administratif fédéral ''contre la décision rendue le 19 novembre 2008, respectivement le 19 décembre 2008, par La Poste Suisse, décision par laquelle elle a refusé de statuer sur la demande de reconnaissance du SAP, respectivement par laquelle elle a refusé de reconnaître le SAP''.

A l'appui de son recours, il a, sous suite de frais et dépens, formulé les conclusions suivantes :

''*Principalement*
I. Admettre le recours, constater le refus de statuer et renvoyer le dossier à la Poste en l'enjoignant à rendre une décision formelle sur la requête du Syndicat autonome des postiers du 28 février 2005.
Subsidiairement
II. Admettre le recours, constater que la Poste a violé son obligation de célérité et lui renvoyer le dossier pour qu'elle statue dans les meilleurs délais sur la requête du Syndicat autonome des postiers du 28 février 2005.
Plus subsidiairement
III. Admettre le recours au fond, réformer les décisions rendues le 19 novembre 2008, respectivement le 19 décembre 2008, en ce sens que le Syndicat autonome des postiers est reconnu comme une association qui représente le personnel au sens de l'article 33 LPers''.

En substance, le recourant fonde la compétence de la Poste (ci-après: l'autorité inférieure) de statuer sur sa demande de reconnaissance sur les art. 33 et 34 LPers. Il se réfère également à l'art. 25 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA) pour fonder sa demande en constatation de droit. Il affirme avoir un intérêt digne de protection au prononcé de la décision de constatation requise, vu les conséquences en termes de droits de participation – information et consultation au sujet des questions importantes en matière de personnel – qu'un statut de syndicat ''agréé'' impliquerait pour lui et qui, jusqu'alors, lui auraient été refusés.

K.
L'autorité inférieure s'est déterminée le 6 avril 2009 sur le recours. Elle a conclu, principalement, à son irrecevabilité, faute de compétence de la Poste pour traiter la demande de reconnaissance du SAP et faute, dès lors, de décision susceptible de recours au sens des art. 5 et 25 PA. Elle soutient en substance qu'elle n'est pas compétente pour rendre une décision sur la demande de reconnaissance du recourant et que, par suite, ce dernier doit être déclaré irrecevable en son recours; elle invoque qu'elle ne dispose d'aucune base légale pour rendre la décision requise; en effet, sa compétence décisionnelle se limiterait aux litiges liés aux rapports de travail (art. 34 LPers), cas non réalisé en l'occurrence; par ailleurs, dans le cadre de ses relations avec les associations de personnel (art. 33 et 38 LPers), l'employeur public fédéral n'interviendrait pas comme ''autorité'' détentrice de la puissance publique, mais bien comme ''partenaire'', et n'aurait donc pas la compétence de rendre des décisions fondées sur la PA.

Subsidiairement, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours, arguant qu'on ne saurait lui reprocher d'avoir tardé à communiquer sa position au sujet de la demande de reconnaissance du SAP. Sur le fond, le recourant ne remplirait de toute manière pas les conditions d'une reconnaissance, tant en termes de représentativité que de loyauté.

L.
En sa réplique du 19 juin 2009, le recourant a confirmé les termes de son recours, dont la recevabilité serait acquise. Selon lui, il ne ferait pas de doute que, sous l'angle de l'art. 33 LPers, l'autorité inférieure est compétente pour ''rendre une décision en constatation de droit, sous la forme d'une reconnaissance du SAP comme association représentant le personnel''. Pour sa part, l'autorité inférieure a, dans sa duplique du 31 août 2009, confirmé et précisé les termes de sa réponse.

M.
Par lettre du 15 septembre 2009, le recourant a demandé au Tribunal de céans d'ordonner la production de diverses pièces attestant de ce que les autres syndicats de la Poste disposent effectivement de droits dont il est lui-même privé – tel que celui d'utiliser les adresses électroniques dites ''impersonnelles'' de la Poste. Cette écriture a été

portée à la connaissance de l'autorité inférieure.

Diverses pièces et écritures ont été déposées au dossier par le recourant le 25 mars 2010 et par l'autorité inférieure le 13 avril 2010.

N.
Le collège appelé à statuer sur la cause a été porté à cinq juges, ce dont les parties ont été informées par ordonnance du 10 décembre 2009. Par acte du 21 décembre 2009, le recourant a demandé la récusation du juge André Moser, en mettant en cause son impartialité dans la mesure où il avait déjà statué sur des recours précédemment déposés par le SAP à l'encontre de la Poste. Après avoir entendu les parties, le Tribunal de céans a, par décision incidente du 11 février 2010 rendue à trois juges, rejeté la demande de récusation formée par le recourant.

O.
Les autres faits et arguments des parties seront repris si nécessaire dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1 La procédure de recours est régie par la PA (RS 172.021) pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, Recueil systématique [RS] 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Conformément à l'art. 7 al. 1 PA, le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Les recours lui sont recevables contre les décisions au sens de l'art. 5 al. 1 PA, prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF (autorités précédentes) et pour autant qu'il n'existe pas de motif d'exclusion au sens de l'art. 32 LTAF. Ils lui sont en outre recevables au titre de l'art. 46*a* PA, lorsque les autorités précédentes se voient reprocher, soit de refuser expressément de statuer, soit de tarder à statuer.

1.2 En l'espèce, le recourant a exposé qu'il y avait lieu de considérer deux possibilités à propos des lettres de l'autorité inférieure des 19 novembre et 19 décembre 2008 attaquées : soit la Poste *avait refusé de statuer* ou *n'avait pas encore statué*, et le recours pour déni de

justice était alors ouvert; soit, par son courrier du 19 novembre 2009, la Poste *avait rendu une décision rejetant la requête du SAP* tendant à sa reconnaissance formelle comme partenaire social, et le recours avait été déposé dans le délai utile qui, conformément à l'art. 50 al. 1 PA, arrivait à échéance le 22 décembre 2008.

1.2.1 Les décisions sont définies à l'art. 5 al. 1 PA comme les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondées sur le droit public fédéral, ont pour objet, soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (al. 1 let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (al. 1 let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (al. 1 let. c). Les décisions doivent en outre respecter les règles de forme exprimées aux art. 34 ss PA. Elles doivent ainsi être notifiées par écrit aux parties (art. 34 al. 1 PA). Même si l'autorité les notifie sous forme de lettre, elles doivent être désignées comme telles, motivées et mentionner les voies de recours (art. 35 al. 1 PA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 38 PA).

En cas d'incertitude sur le caractère décisoire d'une lettre, il n'importe pas que cet acte administratif soit désigné comme une décision ou qu'il remplisse les conditions formelles d'une décision, dans la mesure où il est suffisant qu'il réponde aux conditions matérielles posées par l'art. 5 al. 1 PA (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-3932/2008 du 7 avril 2009 consid. 2.2.2 et les références).

1.2.2 Conformément à l'art. 46*a* PA, le recours peut être interjeté pour déni de justice formel lorsque les autorités précédentes au Tribunal administratif fédéral refusent, sans en avoir le droit, de rendre une décision sujette à recours ou tardent à le faire (retard injustifié) (cf. ANDRE MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 5.18). Alors que le recours doit être déposé dans les 30 jours qui suivent la notification de la décision (art. 50 al. 1 PA), le recours au sens de l'art. 46*a* PA n'est pas soumis à une condition de temps (art. 50 al. 2 PA).

Pour être recevable, un tel recours doit porter sur *l'absence d'une décision à laquelle le justiciable a droit*; il doit être reproché à l'autorité inférieure soit de refuser expressément de statuer, soit de tarder à

statuer. Il s'ensuit qu'il n'y a pas refus de statuer au sens de l'art. 46*a* PA, dès lors que l'autorité rend une décision d'incompétence ou qu'elle refuse d'entrer en matière en considérant qu'une condition de recevabilité fait défaut; dans ces cas, en effet, il y a une décision sur l'objet de la demande et non pas un refus de la traiter (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1B_139/2009 du 7 juillet 2009 consid. 6; BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, Berne 2009, n. 8 ad art. 94 LTF). En d'autres termes, dans la mesure où l'autorité a rendu sa décision – par exemple en se déclarant incompétente – il n'y a plus place, faute d'intérêt actuel digne de protection (art. 48 al. 1 let. c PA par analogie), pour un recours du chef de déni de justice formel ou de retard injustifié, mais bien uniquement pour un recours ''ordinaire'' selon les art. 44 ss PA, en relation avec l'art. 5 PA (cf. ATAF 2008/15 du 21 avril 2007 consid. 3.2; arrêts du TAF A-75/2009 du 16 avril 2009 consid. 2 et A-2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 5.18, 5.24 et 5.30 ss).

1.2.3 Il est enfin de jurisprudence que la reconnaissance par le Tribunal administratif fédéral de la validité matérielle d'une décision prise par une autorité inférieure dépend de la compétence de cette autorité de statuer en la cause. Cette compétence ne constitue toutefois pas une condition de la recevabilité du recours formé contre la décision auprès du Tribunal administratif fédéral. En effet, si une autorité inférieure incompétente statue, elle rend une décision qui, annulable ou nulle, fondera le bien-fondé du recours dirigé contre elle auprès du Tribunal (cf. ATF 132 V 93 consid. 1.2, ATF 127 V 29 consid. 4; voir aussi MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 3.9 et les réf. citées).

2.

Selon le recourant, la reconnaissance du SAP comme association représentant le personnel de la Poste au sens de l'art. 33 LPers (RS 172.220.1) ne constitue pas une mesure interne ou de simple organisation, mais doit lui permettre de bénéficier des droits de participation définis par l'art. 33 LPers; il s'agit donc de créer des droits et obligations en application du droit fédéral. Or, la Poste est, selon le recourant, en tant qu'établissement de droit public, réputée autorité au sens de l'art. 1 al. 2 let. c PA et peut toujours rendre des décisions fondées sur la PA. Le recourant invoque encore la Poste confond les droits et obligations découlant des art. 33 et 38 LPers. En effet, à son avis, l'art. 38 LPers – qui, concernant le partenariat social au sens plein, comprend la signature de la CCT – doit être distingué

du socle minimal prévu par l'art. 33 LPers – qui, pour les employés du secteur public, découle de la liberté syndicale consacrée à l'art. 28 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Or, précise le recourant, il n'a, en l'occurrence, jamais été question d'imposer la conclusion d'un contrat collectif de travail au sens de l'art. 38 LPers; il entre, en revanche, dans la compétence de l'autorité inférieure de rendre une décision en constatation de droit, sous la forme d'une reconnaissance du SAP comme association représentant le personnel de la Poste.

2.1

2.1.1 La Poste est un établissement autonome de droit public de la Confédération au sens de l'art. 33 let. e LTAF (cf. art. 1 al. 2 let. c PA et art. 2 al. 1 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste [Loi sur l'organisation de la Poste, LOP, RS 783.1]; arrêt du TAF A-1508/2007 du 15 novembre 2007 consid. 1.1). Elle constitue, à ce titre, une autorité précédente au Tribunal administratif fédéral et elle est habilitée à rendre des décisions au sens de l'art. 5 al. 1 PA (cf. MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 1.34).

Selon l'art. 15 al. 1 LOP, les rapports de service du personnel de la Poste sont régis par la législation concernant le personnel de la Confédération. Il en découle que le droit public est applicable, dans la mesure où les rapports de l'autorité inférieure et du recourant sont définis par la LPers.

2.1.2 L'autorité inférieure a exposé à ce propos qu'elle est, depuis le 1er janvier 1998, un établissement de droit public disposant de la personnalité juridique; que, en tant que telle, elle n'est plus soumise à l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA, RS 172.010.1) et ne fait donc plus partie ni de l'administration fédérale, ni même de l'administration fédérale décentralisée; que les relations entre la Poste et ses clients relèvent du droit privé, et non plus de la puissance publique, conformément à l'art. 11 de la loi fédérale sur la Poste du 30 avril 1997 (LPO, RS 783.0); qu'il en découle que ces relations se fondent désormais sur des contrats de droit privé, et que, dans bien des domaines, la Poste n'a plus la compétence de rendre des décisions fondées sur la PA. Or, ajoute l'autorité inférieure, tel est notamment le

cas des relations entre la Poste et les associations de personnel, à l'égard desquelles elle n'intervient pas comme une autorité.

C'est ainsi, relève encore l'autorité inférieure, que l'art. 38 LPers, en prescrivant l'obligation pour la Poste, comme pour d'autres établissements de la Confédération, de conclure une CCT avec les associations de personnel concernées par son domaine d'activité, prévoit qu'une telle CCT est négociée, et non pas imposée, entre partenaires sociaux. Par ailleurs, toujours selon l'autorité inférieure, l'art. 34 LPers ne peut fonder sa compétence de rendre des décisions administratives en matière de partenariat social; en effet, cette disposition concerne uniquement les litiges liés aux rapports de travail, soit les rapports entre employeur et employé.

L'autorité inférieure précise en outre que le recourant se trompe lorsqu'il prétend que la LPers instaurerait deux niveaux de partenariat social, soit un socle minimal à l'art. 33 al. 4 LPers et un partenariat social complet à l'art. 38 LPers; la loi n'établit pas une telle distinction, mais se contente de prévoir une base légale distincte, selon que l'employeur est ou non soumis à l'obligation de conclure une CCT.

2.1.3 Il convient de considérer à cet égard que l'art. 33 LPers est la seule disposition qui fait partie de la section 5 de la LPers, intitulée ''Participation et partenariat social''; elle concrétise et étend, à ce titre, la liberté syndicale ancrée à l'art. 28 Cst.

Conformément à l'art. 33 LPers, l'employeur fournit en temps utile au personnel et aux ''associations qui le représentent'' (aussi nommées syndicats) toutes les informations relatives aux questions importantes en matière de personnel (al. 1). Il est également tenu de consulter le personnel et lesdites associations sur les sujets les concernant (modification de la LPers ou de ses dispositions d'exécution, modification des systèmes de traitement des données relatives au personnel, questions relatives à la sécurité au travail et aux mesures d'hygiène, etc.) (al. 2). Enfin, l'employeur est tenu de mener des négociations avec les syndicats (al. 3). Cela vaut notamment pour la CCT que la Poste est tenue, conformément à l'art. 38 LPers, de conclure avec ces derniers (cf. Message du 14 décembre 1998 concernant la loi sur le personnel de la Confédération, in Feuille fédérale [FF] 1999 II 1421, 1449 ad art. 29 du projet [33 actuel]; PETER HELBLING, Entwicklung im Personalrecht des Bundes, Anmerkungen

zum Bundespersonalgesetz [BPG], in: Peter Helbling/Tomas Poledna (éd.), Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Berne 1999, p. 1 ss, p. 30).

Les détails du partenariat social instauré par l'art. 33 LPers sont, s'agissant de la Poste, réglementés aux ch. 80 ss et à l'annexe 7 de la CCT Poste (cf. en outre ANNIE ROCHAT PAUCHARD, La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération [LPers], in Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese [RDAT] 2001 II p. 549 ss, 570). La CCT Poste, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, a, s'agissant de la Poste, la même valeur que l'ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3 juillet 2001 (OPers, RS 172.220.111.3), laquelle n'est pas applicable à la Poste (art. 1 al. 1 OPers; cf. Erläuterungen zur Bundespersonalverordnung, Allgemeines, p. 2). Les dispositions de la CCT sont pour les rapports de travail contraignantes et ont dès lors l'effet d'une loi. Il s'ensuit que la question de savoir qui peut participer à la conclusion d'une CCT est déterminante (PETER HÄNNI, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. I, Organisationsrecht, Personalrecht des Bundes, 2ème éd., Bâle 2004, n. 67 p. 25). En d'autres termes, seuls les syndicats ''reconnus'' bénéficient des droits de participation prévus à l'art. 33 al. 1 à 3 LPers et définis dans la CCT Poste et apparaissent dès lors comme des interlocuteurs obligatoires de la Poste en tant qu'associations du personnel. Enfin, comme toutes les CCT conclues au sein du service public, la CCT Poste doit être qualifiée de contrat de droit public et non de contrat de droit privé selon l'art. 356 du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 22; cf. JÜRG BRÜHWILER, Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst, in: Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung [ARV] 2002, p. 172 et les réf.).

2.1.4 La LPers et la CCT Poste ne définissent pas à quelles conditions – ni selon quelle procédure – un syndicat est susceptible d'être reconnu par les pouvoirs publics. Il n'en va pas différemment en droit privé, s'agissant de la reconnaissance d'un syndicat par un employeur. Cela étant, pas plus qu'en droit privé, cette absence de précision législative quant à la *forme* de la reconnaissance ne pose problème en droit public. En effet, l'acte de reconnaissance ne nécessite en soi d'être formalisé qu'en cas de contestation. Pour le surplus, la forme de la reconnaissance ressortit au droit privé si l'employeur relève de ce droit. En revanche, cette décision remplit les conditions de l'art. 5 al. 1 let. b PA lorsqu'elle émane d'un établissement public, dans la mesure

où elle est prise aux fins de l'application du droit public et, singulièrement, de la mise en oeuvre des droits et des obligations topiques qu'il consacre.

En d'autres termes, la décision de reconnaissance par un employeur d'une association de son personnel ne peut être détachée de la reconnaissance des droits que, tantôt le droit privé, tantôt le droit public, reconnaît à cette association à l'égard de l'employeur. Au surplus, ce sont le principe de l'égalité de traitement entre les syndicats et celui de la liberté syndicale consacré à l'art. 28 Cst. qui servent de référents matériels à la décision de reconnaissance par l'employeur (cf. KURT MEIER, Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst, in: Helbling/Poledna [éd.], op. cit., p. 248).

La différence entre le droit privé et le droit public sur ce point tient à la qualité particulière de l'employeur – qui, dans la fonction publique, est aussi une autorité – et aux conséquences qu'elle induit. Il résulte ainsi de la jurisprudence du Tribunal fédéral que la liberté syndicale comporte, en droit privé, le droit pour les syndicats de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives; mais qu'un tel droit n'existe pas, en tant que tel, dans la fonction publique, où les conditions de travail sont réglées par voie législative, ce qui a pour effet de conférer à l'Etat le double rôle de puissance publique (législateur) et d'employeur. Pour autant, selon le Tribunal fédéral, un droit à la reconnaissance des syndicats de la fonction publique existe à certaines conditions, tenant notamment à la représentativité et à la loyauté du syndicat concerné, qui devra en outre disposer de la personnalité juridique; et cette reconnaissance leur *conférera* au moins, au titre de l'art. 28 al. 1 Cst., le droit d'être entendu sous une forme appropriée, voire des droits plus larges si la loi le prévoit (cf. ATF 129 I 113 consid. 3.3 et 3.4). Or, tel est précisément le cas de l'art. 33 LPers – dont l'autorité inférieure ne conteste d'ailleurs pas en soi l'application.

2.1.5 L'on retiendra enfin que, contrairement à ce qui est invoqué par l'autorité inférieure, l'art. 11 al. 3 LPO, selon lequel les relations de la Poste *avec ses clients* relèvent du droit privé, ne saurait s'appliquer aux relations entretenues par la Poste *avec son personnel* et *avec les associations de son personnel*.

En effet, conformément à l'art. 15 LOP, les rapports de service du personnel de la Poste sont régis par la LPers, donc par le droit public. A cet égard, le fait que la Poste puisse, si les circonstances le justifient, engager des employés conformément aux dispositions du CO ne saurait soustraire à l'application du droit public, et singulièrement des art. 33 et 38 LPers, les relations entre la Poste et les associations de son personnel. Pas plus que la conclusion par la Poste, au titre même de l'art. 38 LPers, de la CCT Poste avec les associations du personnel.

Par ailleurs, il est clair que l'existence juridique en tant que telle d'une association du personnel découle des seules conditions posées par le droit privé. Or, ce qui est en jeu ici, ce n'est pas l'existence juridique en soi de l'association SAP en droit privé, qui est acquise, mais bien le bénéfice des droits que lui confère la LPers à l'égard de la Poste, et que cette loi impose à la Poste de respecter. La Poste doit ainsi décider si les conditions posées, au titre de l'art. 28 Cst., par la jurisprudence du Tribunal fédéral, en termes de représentativité et de loyauté, à la reconnaissance par un employeur d'une association, en qualité d'association de son personnel, sont réalisées; et elle doit se prononcer, favorablement ou non, par une décision au sens de l'art. 5 PA, susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral, dès lors que les droits reconnus aux associations du personnel de l'employeur sont définis par le droit public et qu'ils doivent être mis en oeuvre par un établissement public.

2.1.6 Il s'ensuit que les relations entretenues par la Poste conformément aux art. 33 ou 38 LPers avec les associations de son personnel relèvent bien du droit public, et qu'elles supposent, pour pouvoir être mises en oeuvre, une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA venant reconnaître leur qualité à cette fin, que cette décision de reconnaissance soit implicite ou, en cas de contestation, comme en l'espèce, expresse.

2.2 Cela étant, la question se pose de savoir si la décision de reconnaissance requise est constitutive de droits et d'obligations ou seulement déclarative. Constitutive, elle imposerait le prononcé d'une décision formatrice au sens de l'art. 5 al. 1 let. a ou c PA; déclarative, elle supposerait le prononcé d'une décision constatatoire au sens de l'art. 5 al. 1 let. b PA. Les allégués du recourant ne sont pas toujours clairs à ce sujet.

Le Tribunal considère à ce propos que, dans la mesure où la décision de reconnaissance requise a pour objet de constater que le SAP remplit les conditions pour bénéficier du statut d'association du personnel de la Poste au titre de la LPers, il s'agit d'une décision de constatation au sens de l'art. 5 al. 1 let. b PA, dont le prononcé, certes nécessaire en cas de contestation, se limite toutefois à faire le constat que les conditions posées par la jurisprudence à la reconnaissance d'un syndicat sont remplies.

2.3 Demeure la question de savoir si l'art. 33 LPers constitue une base légale suffisante pour fonder la compétence de l'autorité inférieure de rendre une décision sur une demande de reconnaissance de ses droits (et de ses obligations) par un syndicat qui souhaiterait être agréé par la Poste à cette fin. La question serait d'ailleurs la même s'agissant de l'application de l'art. 38 LPers.

2.3.1 Dans la présente cause, l'autorité inférieure se dénie toute compétence, au motif que, le litige n'étant pas relatif aux rapports de travail, sa compétence ne saurait être fondée sur l'art. 34 LPers, qui prévoit que si, lors de litiges liés aux rapports de travail, aucun accord n'intervient, l'employeur rend une décision.

2.3.2 Une telle conclusion exclusive ne peut cependant être tirée de cette disposition, s'agissant des art. 33 et 38 LPers. En effet, l'art. 34 LPers envisage une situation de litige liée aux rapports de travail, et encourage à la régler par voie d'accord avant le prononcé d'une décision par la Poste, employeur public. Or, s'il est de bonne législation d'envisager expressément un tel mode de règlement des litiges de travail, il n'en va pas de même s'agissant de la mise en oeuvre des art. 33 et 38 LPers. Le prononcé d'une décision de reconnaissance, en préalable à leur application, découle en effet de la nécessité même de la mise en oeuvre des art. 33 et 38 LPers, sauf à y voir des dispositions dénuées de force juridique.

Il convient ainsi de considérer que la Poste a le devoir de répondre par le prononcé d'une décision de constatation négative au sens de l'art. 5 al. 1 let. b PA lorsqu'elle refuse de reconnaître à une association de son personnel le bénéfice des droits énoncés par l'art. 33 (et par l'art. 38) LPers. Ce devoir de statuer découle de la nécessité même de l'application de ces dispositions, et, en dernière analyse, de l'art. 28 Cst. En effet, il reviendrait à vider ces dispositions

constitutionnelle et législatives de leur sens si l'employeur, en tant qu'il est soumis au droit public, pouvait empêcher un syndicat d'exercer les droits que lui reconnaît la loi et la Constitution, et donc de jouer son rôle d'interlocuteur valable et ''obligatoire'' des pouvoirs publics (selon les termes de l'ATF 129 I 113 consid. 3.4), sans avoir à rendre compte, par le prononcé d'une décision, des raisons de fond qui le conduisent à un tel refus. A défaut, le refus de reconnaissance serait un acte administratif qui échapperait à la garantie de l'accès au juge, laquelle, conformément à l'art. 29*a* Cst., est d'ailleurs l'une des raisons d'être du Tribunal de céans.

3.

3.1 Il suit de ce qui précède que la Poste, en sa qualité d'employeur au sens de la LPers (art. 2 al. 1 let. c LPers), est compétente pour statuer, par voie de décision au titre de l'art. 5 PA, sur les demandes de ''participation'' (informations sur des questions importantes, intégration à la table des négociations, etc.) qui lui sont adressées sur le fondement de l'art. 33 LPers. Il en découle qu'elle est également compétente pour statuer sur l'existence ou non, pour un syndicat donné, du droit de bénéficier des droits découlant de la disposition précitée, conformément à l'art. 25 PA. Une telle procédure formelle de reconnaissance des droits des syndicats de la fonction publique – comme partenaires sociaux obligatoires – en cas de contestation y afférente est d'ailleurs conforme au système prévu par le législateur et protégé par l'art. 28 Cst. (cf. MEIER, op. cit., p. 248; ATF 129 I 113 consid. 3.3 et 3.4).

3.2 C'est par conséquent à tort que l'autorité inférieure s'est déclarée incompétente pour traiter la demande de reconnaissance du recourant. Le fait que l'on ne se trouve pas dans un cas de litige lié aux rapports de travail au sens de l'art. 34 LPers ne saurait avoir d'incidence. De plus, force est d'admettre que le recourant a un intérêt digne de protection à voir reconnaître son statut de syndicat de la Poste. A cet égard, peu importe que, pour l'heure, il semble se prévaloir uniquement des deux premiers alinéas de l'art. 33 LPers, et non du troisième. En effet, contrairement à ce qu'il invoque, tous les syndicats – et non seulement ceux qui entendent se prévaloir de leur droit de participer à des négociations (art. 33 al. 3 LPers) – doivent remplir un certain nombre de conditions, en termes de représentativité et de loyauté, pour pouvoir être reconnus comme tels, et ont le droit

d'être reconnus – ou, plus précisément, de voir leurs droits reconnus – si ces dernières sont remplies.

3.3 Ainsi donc, la demande en reconnaissance de droits dont le recourant avait saisi la Poste appelait, conformément aux art. 28 al. 1 Cst. et 33 LPers, le prononcé d'une décision par l'autorité inférieure (cf. art. 1 al. 1 PA).

Or il appert que, même si l'autorité inférieure a bien ''pris acte'' de l'existence du recourant, le statut de syndicat de ce dernier – au même titre que les syndicats GeKo et trans*fair* – est encore loin d'être officiellement reconnu. Ainsi, l'accès à la rubrique intranet ''Répertoires-syndicats'' lui serait refusé, tout comme l'accès aux tableaux d'affichage des syndicats, le recourant devant se contenter d'utiliser celui du personnel de l'autorité inférieure (cf. lettre de la Poste au SAP du 11 avril 2006). De même, il ressort du dossier que, depuis 2006, le recourant se voit refuser le droit d'obtenir des informations relatives à des questions de personnel (Bordereau n° 2 du recourant du 15 juin 2009, pièces 19a à 19i). Il paraît dès lors légitime que le recourant demande à éclaircir, une fois pour toutes, par une décision susceptible de recours, la question de son statut de syndicat ''reconnu'' – ou non – de la Poste.

4.
Le recours a été déposé principalement pour refus de statuer; à ce titre, il n'est pas soumis à délai (art. 50 al. 2 PA), mais il n'est recevable que si une autorité inférieure au sens de la PA a refusé expressément de statuer (cf. consid. 1.2.2 ci-avant).

4.1 Or il ressort du dossier – et le recourant ne le conteste pas – que, par lettre du 19 novembre 2008, confirmée le 19 décembre suivant, la Poste s'est déclarée incompétente pour statuer sur sa demande de reconnaissance. Les deux lettres en question constatent l'incompétence de la Poste et, partant, affectent les droits invoqués par le recourant. En effet, et malgré le refus de l'autorité inférieure d'y reconnaître une décision au sens de l'art. 5 PA (et de la définir formellement comme telle), l'acte en recours, qui déclare irrecevable une demande tendant à constater des droits et obligations, remplit les conditions de l'art. 5 al. 1 let. b PA. Il s'agit d'une décision d'incompétence au sens de cette dernière disposition.

4.2 Il s'ensuit, s'agissant de la recevabilité du recours pour déni de justice, qu'il ne peut être fait grief à la Poste d'avoir refusé de statuer, puisque décision a matériellement été rendue. Le recours pour déni de justice doit donc être traité comme un recours « ordinaire » (cf. consid. 1.2.2 ci-avant). Pour le surplus, la question du retard à statuer, invoquée en grief, pourra être laissée ouverte. En effet, adressé le 22 décembre 2008 au Tribunal de céans, le recours respecte en soi les conditions de qualité, de temps et de forme prescrites par la loi (art. 48 et ss PA) pour venir contester la lettre du 19 novembre 2008, en tant qu'elle a matériellement rang de décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA.

4.3 Pour lors, et comme il a été vu, la décision en recours a été rendue en violation de la loi, dans la mesure où l'autorité inférieure était compétente pour statuer sur la demande de reconnaissance du recourant. Le recours doit donc, en principe, être admis. Cela étant, l'on relèvera que, lorsque le recours porte sur une décision par laquelle l'autorité s'est déclarée incompétente pour statuer sur une prétention que l'administré invoque devant elle, l'autorité de recours doit se limiter à examiner si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a déclaré son incompétence. L'admission du recours ne peut mener qu'à la constatation formelle de la compétence de l'autorité inférieure et à la transmission du dossier à cette dernière pour qu'elle se prononce au fond sur la demande du recourant. En tant qu'elles portent sur le fond du litige, les conclusions très subsidiaires du recourant sont dès lors irrecevables (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.164).

5.
De l'ensemble des considérants qui précèdent, il suit que le recours contre la décision d'incompétence de l'autorité inférieure doit être admis dans la mesure de sa recevabilité, et que la cause doit être renvoyée à cette autorité afin qu'elle statue au fond sur la demande du recourant.

5.1 Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe; aucun frais ne peut toutefois être mis à la charge des autorités inférieures (al. 2). Les frais sont arrêtés conformément à l'art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). S'agissant des dépens, l'art. 64 al. 1 PA et l'art. 7 al. 1 FITAF prévoient qu'ils sont alloués,

d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement obtenu gain de cause. Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'y ont pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

5.2 En l'occurrence, le recours se voit très largement admis dans son principe. Il sera dès lors statué sans frais et restitution sera faite au recourant de l'avance de frais de 1'000 francs versée. Enfin, vu l'issue du litige, il convient d'allouer au recourant une indemnité à titre de dépens, qui sera arrêtée en l'espèce à 2'500 francs.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis au sens des considérants, dans la mesure où il est recevable.

2.
La cause est renvoyée à l'autorité inférieure qui est invitée à statuer sur la demande du recourant.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 1'000 francs effectuée par le recourant lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.
L'autorité inférieure versera une indemnité de 2'500 francs à titre de dépens au recourant.

5.
Le présent arrêt est adressé:

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

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

Le président du collège :	La greffière :
Jérôme Candrian	Myriam Radoszycki

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]) soient remplies, la présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition :