Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-6311/2008
{T 0/2}

Arrêt du 20 juillet 2009

Composition

André Moser (président du collège), Kathrin Dietrich, Markus Metz, juges,
Gilles Simon, greffier.

Parties

A._____,
représenté par Maître Olivier Subilia,
recourant,

contre

Commandant des forces terrestres,
autorité inférieure.

Objet

Paiement des heures accumulées.

Faits :

A.
Par contrat de travail de droit public conclu le 12 décembre 2002 (modifié par l'avenant du 23 avril 2003), A._____ a été engagé par la Confédération suisse en tant que militaire contractuel. Les rapports de travail étaient prévus pour une durée limitée, du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2004. Le taux d'occupation de A._____ était de 100 %.

Le 21 octobre 2004, les parties ont conclu un nouveau contrat de travail pour une durée limitée, du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2007. Le taux d'occupation de A._____ était toujours de 100 %.

B.
Le 2 décembre 2007, A._____ a été victime d'un accident qui l'a maintenu en incapacité de travail jusqu'à l'échéance contractuelle du 31 décembre 2007.

C.
Par courrier du 23 janvier 2008, A._____ – qui s'est adjoint les services d'un avocat – s'est adressé à son ancien employeur par le biais de l'Armée suisse, Forces terrestres, Formation d'application de l'infanterie.

Il affirme que, au 1er décembre 2007, il avait droit à 10 jours de vacances et totalisait 48 heures et 35 minutes supplémentaires. Ces jours de vacances et heures supplémentaires n'ayant pas pu être compensés par la prise de congés avant la fin des rapports de travail, A._____ en demande donc la compensation en espèces. Il considère au surplus avoir droit à une majoration de temps de 10 %, respectivement de 30 %, pour le travail qu'il a effectué le soir (après 20 heures) ou de nuit (après minuit). Ces prétentions couvrent la période des deux contrats de travail, soit du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2007.

D.
Par courriers des 11 et 20 février 2008, la responsable du personnel ouest de l'Armée suisse, Forces terrestres, Formation d'application de l'infanterie, a confirmé à A._____ qu'il se verrait verser une indemnité en espèce pour les congés dont il n'a pas pu bénéficier, en

l'occurrence 117 heures et 13,5 jours de congé. Cette indemnité lui serait versée à la date des versements des salaires de mars 2008, soit le 25.03.2008.

En ce qui concerne les majorations de temps, la réponse de la responsable du personnel est intervenue le 10 mars 2008, après que le dossier eût été transmis au Chef du personnel des Forces terrestres, puis au Service juridique du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Selon cette réponse, *"il n'y a pas de majoration ni d'indemnités accordées pour le travail de nuit et du dimanche ainsi que durant les jours fériés"*.

E.
A._____ a répondu le 13 mars 2008 à la responsable du personnel. Contestant l'interprétation juridique développée par celle-ci, il réaffirme qu'il a droit aux majorations de temps et, par conséquent, à des indemnités supplémentaires.

F.
Par décision du 12 août 2008, le Commandant des Forces terrestres a formellement rejeté les prétentions de A._____, constatant que celui-ci, en tant que militaire contractuel, n'était pas au bénéfice de la majoration de temps pour le travail effectué le soir ou de nuit.

G.
Le 15 septembre 2008, A._____ (le recourant) a interjeté recours contre cette décision auprès du DDPS.

D'une part, il considère que la norme juridique invoquée par le Commandant des Forces terrestres (l'autorité inférieure) doit être déclarée de nul effet. D'autre part, il estime que son droit d'être entendu a été violé. Il conclut à ce que la décision entreprise soit *"annulée et la cause renvoyée au commandant des Forces terrestres pour qu'il détermine quelle est la majoration de temps et/ou l'indemnité pour un travail régulier accompli après 20 heures (art. 64 al. 5 et 6 OPers) et le travail accompli le dimanche ainsi que durant les jours fériés".*

H.
Le DDPS, qui s'était déjà exprimé sur cette affaire tant oralement que dans un courrier du 21 février 2008 adressé au domaine Défense, a

considéré qu'il n'était plus en mesure de juger cette affaire objectivement. Il a dès lors transmis le recours au Tribunal administratif fédéral, qui en a accusé réception auprès des parties le 7 octobre 2008.

I.
L'autorité inférieure a répondu au recours le 4 novembre 2008, concluant à son rejet.

J.
Le recourant a déposé ses observations finales le 8 décembre 2008, confirmant les conclusions de son recours.

K.
Les autres faits seront repris, en tant que besoin, dans la partie en droit ci-après.

Droit :

1.
Sous réserve de l'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. c de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral est compétent, en vertu de l'art. 36 de la loi 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) prises en matière de personnel fédéral par l'organe interne mentionné à l'art. 35 al. 1 LPers. Dans le cas présent, l'organe interne est le DDPS (cf. art. 110 let. a de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération [OPers, RS 172.220.111.3]). Néanmoins, comme ce département avait déjà exprimé sa position dans la présente cause en donnant des instructions à l'autorité inférieure par courrier du 21 février 2008, c'est à juste titre que le recours a été transmis directement au Tribunal administratif fédéral (cf. art. 47 al. 2 PA). La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

Déposé en temps utile par le destinataire de la décision attaquée (art. 22 ss et 50 PA), le recours répond aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA. Il est donc recevable.

2.
En l'espèce, le litige consiste à déterminer si le recourant a droit à une majoration de temps pour le travail qu'il a effectué le soir (après 20 heures), respectivement de nuit (après minuit). Tel est en tout cas l'objet qui a été soumis par le recourant à l'autorité inférieure et que l'autorité a tranché dans la décision attaquée.

Le recourant a cependant formé une conclusion nouvelle dans son recours, puisqu'il y demande également une indemnisation pour le travail accompli le dimanche et les jours fériés. Une telle conclusion est irrecevable. En effet, l'objet du litige est défini par la décision attaquée. L'acte de recours peut restreindre celui-ci, en se limitant à certains aspects de cette décision, mais il ne peut en principe étendre l'objet du litige (cf. Pierre Moor , Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 675; André Moser / Michael Beusch / Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 94ss n. 2.211 et 2.118). Dès lors que la décision attaquée rendue par le Commandant des forces terrestres du 12 août 2008 ne portait pas sur le travail accompli le dimanche et les jours fériés, la nouvelle conclusion est irrecevable.

3.
Le recourant se plaint de la nullité de la norme invoquée par l'autorité inférieure ainsi que d'une violation du droit d'être entendu. Ainsi estime-t-il qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, le "Manuel des militaires contractuels" (le Manuel ci-après) ne peut pas instituer un régime qui dérogerait aux normes qui lui sont supérieures. Il ajoute que son droit d'être entendu a été violé en raison du fait que ce manuel n'a pas été publié et qu'il n'en avait pas connaissance.

L'autorité inférieure considère quant à elle que le recourant a accepté, en signant le contrat de travail, que le Manuel soit applicable à ses rapports de travail. Quant à la violation du droit d'être entendu, elle estime que le recourant avait connaissance du Manuel et qu'il pouvait de toute manière y avoir accès sur le site intranet de son lieu de travail.

3.1 Le droit d'être entendu est de nature formelle et entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa p. 437). Le motif relatif à ce moyen de droit doit donc être examiné en priorité (ATF 124 I 49 consid. 1).

Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), implique notamment que le destinataire d'une décision puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, et partant l'obligation correspondante de l'autorité de motiver sa décision de manière suffisante (cf. ATF 129 I 232 consid. 3.2, ATF 123 I 31 consid. 2c). Afin de satisfaire à ces exigences, il suffit (mais il est nécessaire) que l'autorité examine les questions décisives pour l'issue du litige et expose les motifs qui fondent sa décision, de manière que le destinataire de celle-ci puisse en comprendre la portée et exercer ses droits de recours à bon escient (cf. ATF 130 II 530 consid. 4.3, ATF 125 II 369 consid. 2c ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2045/2006 du 17 février 2009 consid. 3.1.1 et les réf. citées ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT / PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, ad. art. 29, pp. 267-268 et les réf. citées).

En l'espèce, le recourant affirme que l'autorité inférieure a fondé sa décision sur des *"directives inconnues du recourant, qui ne lui ont pas été communiquées et qui ne sont pas publiées"* (cf. recours p. 9). Il estime que son droit d'être entendu en a ainsi été violé.

Le recourant fait référence à deux "directives" précises : d'une part, le Manuel des militaires contractuels ("Handbuch Zeitmilitär") et, d'autre part, un courrier général adressé le 29 février 2008 par l'État-major du chef de l'Armée aux différents chefs du personnel de l'Armée.

Or il est clair que ces directives n'avaient pas à être publiées, pas plus qu'elles ne devaient être communiquées au recourant. En tant qu'ordonnances administratives, ces textes ne sont destinés qu'aux agents qui sont chargés de l'exécution d'une tâche publique et non pas aux administrés. A effet purement interne, elles sont communiquées aux offices et agents intéressés, mais elles ne sont pas publiées (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, ch. 3.3.5.1, p. 265 ; cf. également l'art. 2 de la loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale [Loi sur les publications officielles ; LPubl, RS 170.512]).

Par ailleurs, le recourant ne peut valablement prétendre que ces directives lui étaient inconnues avant que la décision attaquée ne soit rendue. En effet, le Manuel est expressément mentionné dans la liste des annexes du contrat de travail du 21 octobre 2004, de telle sorte

que le recourant ne pouvait en ignorer l'existence ; et quant au contenu du courrier général du 29 février 2008, il lui a été communiqué dans le courrier du 10 mars 2008 de la responsable du personnel ouest de l'Armée suisse, Forces terrestres, Formation d'application de l'infanterie.

Le recourant était ainsi tout à fait à même de comprendre la décision ainsi que sa motivation. Aucune violation du droit d'être entendu ne saurait donc être retenue.

3.2 Reste à examiner si le recourant a droit à une indemnité pour les heures de travail effectuées le soir et la nuit entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2007.

L'autorité inférieure considère qu'il y a lieu d'appliquer le Manuel des militaires contractuels, qui prévoit que ces heures ne feront l'objet d'aucune majoration de temps ou indemnisation financière (cf. chap. 5, ch. 1.1 al. 3 : *"Geleistete Stunden werden immer zu ihrem effektiven Wert angerechnet. Es gibt keine Zeitzuschläge oder finanzielle Abgeltungen"*). Selon l'autorité inférieure, il n'y a ainsi pas de majoration ni d'indemnités accordées pour le travail de nuit selon l'art. 64 al. 5 et 6 OPers (cf. décision attaquée p. 2).

Selon le recourant, ce Manuel devrait être déclaré nul car il ne saurait valablement déroger au système prévu par l'art. 64 al. 5 et 6 OPers, qui prévoit notamment qu'une *"majoration de temps de 10 % est accordée à l'employé pour un travail régulier et ordonné accompli entre 20 heures et minuit"* (al. 5) et qu'une *"majoration de temps de 30 % est accordée à l'employé pour le travail de nuit accompli entre minuit et 4 heures.* (al. 6). Cette majoration de temps de 10 à 30 % n'ayant pas été octroyée durant l'engagement du recourant, il en demande donc l'indemnisation en espèce.

3.3 Selon l'art 6 al. 3 LPers, ce sont les dispositions d'exécution, et en particulier le contrat de travail, qui réglementent en détail les rapports de travail. Ces derniers sont des rapports de droit public qui découlent, sauf exception non réalisée en l'espèce, de la conclusion d'un contrat de travail établi en la forme écrite (cf. art. 8 al. 1 LPers).

En l'occurrence, le recourant a conclu deux contrats de travail successifs.

3.3.1 Concernant précisément l'objet du litige, le premier contrat (couvrant la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2004) prévoyait que le salaire annuel de Fr. 60'522.- (Fr. 61'127.- dès le 01.05.2003) incluait déjà le 13ème mois, les indemnités pour le travail du dimanche, pendant les jours fériés *"ainsi que pour service de nuit ou de piquet"*. Les parties avaient donc convenu contractuellement que le recourant aurait droit à un salaire net, excluant expressément toute indemnité supplémentaire pour le travail de nuit.

3.3.2 Le second contrat conclu entre les parties (couvrant la période du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2007) ne prévoyait pas autre chose concernant l'objet du litige. En effet, si l'exclusion des indemnités pour le travail de nuit n'était plus mentionnée dans la rubrique salaire, elle l'était par le biais des annexes au contrat, puisque celles-ci incluaient des extraits du Manuel des militaires contractuels. Or, comme on l'a vu ci-dessus (cf. consid. 3.2), celui-ci exclut toute majoration de temps ou indemnité financière pour le travail de nuit (cf. Manuel, chap. 5, ch. 1.1 al. 3). Le fait que ces annexes n'étaient remises qu'avec les "nouveaux engagements" (cf. contrat p. 2 in fine) confirme d'ailleurs que le système demeurait inchangé pour les personnes qui, comme le recourant, étaient déjà au bénéfice d'un premier engagement préalable. Peu importe dès lors de savoir s'il a effectivement ou non reçu ces documents.

3.3.3 Il ressort ainsi de ce qui précède que, dans les deux contrats, la volonté des parties a été clairement exprimée (cf. art. 6 al. 3 et 8 al. 1 LPers). Le recourant ne prétend d'ailleurs pas le contraire. Dès lors, la question de savoir si, comme l'allègue le recourant, le Manuel doit être déclaré nul pour violation du principe de la hiérarchie des normes n'a pas à être examinée. En effet, ce Manuel n'entrait pas en considération dans le premier contrat et il a été intégré dans le second contrat qui a immédiatement suivi, ceci avec l'accord manifeste des deux parties signataires. Le fait de savoir s'il violerait intrinsèquement le principe de la hiérarchie des normes est donc sans pertinence pour l'issue du présent litige, de telle sorte que cette question peut rester ouverte.

Le recours doit donc être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

4.

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral en matière de droit du personnel de la Confédération étant en principe gratuite

(art. 34 al. 2 LPers), aucun frais ne sera mis à la charge du recourant qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA).

Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'octroyer des dépens dans le cas d'espèce (cf. art. 7 al. 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté dans le mesure où il est recevable.

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 (Recommandé)
- au Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) (Acte judiciaire)

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

Le président du collège : Le greffier :

André Moser Gilles Simon

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 dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne), soit, à l’attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 42, 48, 54 et 100 LTF).

Date d'expédition :