

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Numéro de dossier: RR.2014.285

Décision du 9 mars 2015

Cour des plaintes

Composition

Les juges pénaux fédéraux Stephan Blättler,
président, Giorgio Bomio et Nathalie Zufferey
Francioli,
le greffier David Bouverat

Parties

A.,

recourant

contre

TRIBUNAL ADMINISTRATIF FÉDÉRAL,

partie adverse

Objet

Rapports de travail du personnel du Tribunal
administratif fédéral (art. 36 al. 4 LPers et art. 37 al. 2
let. c LOAP)

Faits:

- A.** Par décision du 4 septembre 2014 notifiée le 25 septembre, la Commission administrative du Tribunal administratif fédéral (ci-après: CA-TAF) a rejeté la demande de remboursement, formée le 29 janvier 2014 par A.– greffier (...) au Tribunal administratif fédéral (ci-après: TAF) –, des frais de déménagement dont il a dû s'acquitter en raison du transfert de son lieu de travail de Berne à St-Gall.
- B.** A. a recouru le 25 octobre 2014 contre la décision susmentionnée. Il conclut à sa réforme et à ce que CHF 2835.20 lui soient alloués à titre de remboursement de ses frais de déménagement. Subsidiairement, il conclut à l'annulation de la décision et au renvoi de l'affaire au TAF.
- C.** La CA-TAF s'est déterminée le 11 décembre 2014. A. a répliqué le 29 décembre 2014. La CA-TAF a renoncé à dupliquer. Le 22 janvier 2015, A. a présenté de courtes déterminations spontanées. Celles-ci ont été transmises pour information au TAF.

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris si nécessaire dans les considérants en droit.

La Cour considère en droit:

- 1.**
 - 1.1** A. est greffier au sein du TAF. Sous réserve de dispositions contraires de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), la loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (ci-après: LPers, RS 172.220.1) s'applique à son personnel (art. 2 al. 1 let. f LPers). Sont également applicables l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (ci-après: OPers, RS 172.220.111.3), ainsi que les dispositions d'exécution y afférentes que le Département fédéral des finances a édictées, notamment l'ordonnance du 6 décembre 2001 du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (ci-après: O-OPers, RS 172.220.111.31) (cf. art. 1 al. 1 de l'ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets [ci-après: OPersT, RS 172.220.117]).
 - 1.2** Si, lors de litiges liés aux rapports de travail, aucun accord n'intervient, l'employeur rend une décision (art. 34 al. 1 LPers). Les décisions qui

concernent les rapports de travail au sein du Tribunal administratif fédéral peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal pénal fédéral (art. 36 al. 4 LPers). La Cour des plaintes est compétente (art. 37 al. 2 let. c de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales, LOAP) [ci-après: LOAP, RS 173.71]) et statue à trois juges (art. 38 LOAP).

En vertu de l'art. 39 al. 2 let. c LOAP, la procédure de recours est régie par la LPers et par la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (ci-après: PA, RS 172.021). La procédure est gratuite sous réserve des recours téméraires (art. 34 al. 2 LPers). Aux termes de l'art. 49 PA, le recourant peut invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et l'inopportunité (let. c). Le délai de recours est de 30 jours dès la notification de la décision (art. 50 PA). La Cour des plaintes statue en pleine cognition (cf. PETER HELBLING, in *Bundespersonalgesetz*, 2013, n° 30 ad art. 36 LPers; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, n° 189). Le droit fédéral peut être violé par l'application de directives illégales (OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in *VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, n° 9 ad art. 49 PA). De telles normes ne peuvent en effet sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. Elle ne doivent pas prévoir autre chose que ce qui découle de la législation. Le tribunal s'assure du respect du principe de la primauté du droit fédéral. Le recours peut donc tendre à l'examen de la légalité de normes qui pourraient contrevenir au droit fédéral (ATF 121 II 473 consid. 2b; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, 2^e éd., vol. I, 2006, n° 1047 ss).

1.3 Dans la mesure où toutes ces conditions sont satisfaites, le recours est en l'espèce recevable.

2.

2.1 La CA-TAF a adopté le 8 mai 2012 une directive concernant le remboursement des frais de déménagement liés au transfert du siège du TAF à St-Gall (act. 1.2). Cette directive comprend cinq articles. Le premier définit les frais de déménagement (I) et l'article II, le cercle des personnes pouvant prétendre à une indemnisation. L'article III limite le droit à être indemnisé aux personnes ayant établi leur domicile (au sens de l'art. 23 al. 1 CC) dans un périmètre prédéterminé – celui-ci comprenant deux cercles (périmètres). L'art. IV fixe une date limite pour les déménagements susceptibles d'engendrer une indemnisation (avant le 31.12.2013). L'art. V décrit enfin la procédure à suivre pour obtenir une indemnisation. Ces

dispositions ont été soumises à l'Office fédéral du personnel (ci-après: OFPER) au mois d'avril 2012 (dossier TAF, pièces 1, 1A, 1B et 1C), puis communiquées au personnel du tribunal (idem, pièce 3). Elles ont été publiées à la mi-juin 2012 sur le site intranet du TAF (act. 6).

2.2 Le refus de la CA-TAF d'indemniser le recourant pour ses frais de déménagement se fonde sur cette directive, et plus particulièrement sur l'art. III. Le recourant n'a en effet pas transféré son domicile à St-Gall et est toujours domicilié à Genève. Il ne peut ainsi prétendre à une indemnisation en vertu de l'art. III.

2.3 En vertu de l'art. 1 al. 3 OPersT, le TAF "fixe[nt] dans un règlement les compétences relatives aux décisions de l'employeur au sein du tribunal". Ainsi le tribunal est-il un "employeur" au même titre que les départements (mentionnés à l'art. 49 al. 3 O-OPers). La CA-TAF est responsable de l'administration du tribunal. Elle est compétente pour traiter "toutes les autres affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence de la cour plénière ou de la Conférence des présidents" (art. 18 al. 4 let. g LTAF; voir aussi art. 11 al. 3 du règlement du Tribunal administratif fédéral du 17 avril 2008, [ci-après: RTAF, RS 173.320.1]). La compétence concernant le personnel du tribunal et, par conséquent, pour édicter des directives en la matière, ne relève ni de la cour plénière (cf. art. 16 al. 1 let. a LTAF), ni de la Conférence des présidents (cf. art. 17 LTAF). Elle relève ainsi, et par exclusion, de la CA-TAF. Les dispositions adoptées par la cour plénière sur la base de l'art. 16 al. 1 let. a LTAF ne concernent en principe que les règles générales et abstraites qui ont des effets externes, comme le RTAF susmentionné, ou les autres règlements publiés au recueil systématique des lois. L'argument (nouveau) présenté par le recourant le 22 janvier 2015, selon lequel la CA-TAF n'est pas compétente, est donc infondé.

3.

3.1 Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se prévaut d'une violation de son droit d'être entendu. Il ignorait, écrit-il, l'existence de l'avis de l'OFPER avant de recevoir la décision du 4 septembre 2014. Or celui-ci aurait eu, selon lui, un poids central pour l'adoption de la directive querellée.

Se pose ainsi la question de savoir si le recourant avait un droit à être informé et à être impliqué dans la procédure de consultation de l'OFPER. Il est douteux que tel soit le cas s'agissant de l'adoption de directives, à tout le moins le recourant n'explique-t-il pas en vertu de quelle norme il aurait dû être consulté. Comme le rappelle aussi la partie adverse, une fois

portée à la connaissance des collaborateurs, il n'y a eu aucune réaction, et en particulier aucune de la part du recourant qui n'a nullement cherché à faire valoir son point de vue, et qui a du reste eu tout le loisir de faire valoir ses arguments tant au cours de la procédure d'adoption de la décision que de la présente procédure. Ce grief doit donc être rejeté.

- 3.2** Le recourant est d'avis que la directive du 8 mai 2012 contient des dispositions que la CA-TAF ne pouvait adopter, l'art. 49 al. 1 O-OPers étant directement applicable. Or, cette disposition prévoit le remboursement des frais de déménagement sans limitation et sans exiger le transfert du domicile. L'art. 49 al. 3 O-OPers selon lequel "[L]es départements règlent les détails spécifiques à leur domaine" ne permettrait d'adopter "que des règles de détail mineures" (act. 1 pt. 3.2).

On ne saurait suivre la thèse du recourant. Comme la expliqué la partie adverse dans sa prise de position, la notion de "frais de déménagement" est sujette à interprétation. Elle peut en effet couvrir toute une palette de dépenses qui varient selon que la personne qui déménage recourt ou non à une entreprise de déménagement et, lorsque tel est le cas, selon qu'elle choisit de faire appel à tel ou tel service proposé par le déménageur (emballage, déballage par le déménageur, ou cartons préparés et déballés directement par la personne qui déménage, transport par le déménageur des meubles seulement, ou de toutes les affaires, etc.; voir ég. dossier TAF, pièce 8C). Elle peut aussi – comme l'illustre le présent recours –, si l'on interprète largement cette notion, comprendre les dépenses de remises du précédent logement (liés au nettoyage final du logement, à la recherche d'un repreneur de bail, etc.). La notion de "frais de déménagement" doit donc être précisée.

L'on ne saurait prétendre d'un employeur comme la Confédération qu'il prenne à sa charge l'intégralité de ceux-ci, ou qu'il indemnise sans aucune limite les ayants droit, à leur pleine et entière discrétion. La Confédération doit au contraire s'efforcer d'employer les fonds de manière efficace et économe (art. 12 al. 4 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC, RS 611.0). On trouve du reste toute une série de dispositions dans les rapports de travail du droit public qui limitent le remboursement des frais occasionnés à l'employé dans l'exercice de son activité professionnelle (voir art. 41 ss O-OPers). Dans ce sens, l'art. 1 de la directive est compatible avec le cadre légal fixé par l'art. 49 al. 3 O-OPers. Il respecte l'art. 18 al. 2 LPers qui prévoit le remboursement des frais de l'employé, notamment de ses frais de déménagement pour des raisons de service (art. 72 al. 2 let. d OPers), tout en permettant d'atteindre le but fixé

par le législateur. L'autorité intimée pouvait ainsi interpréter strictement – comme elle l'a fait à l'art. 1 de ses directives – les dispositions susmentionnées, et ce même si d'autres institutions fédérales (p.ex. le Département fédéral des affaires étrangères), prévoient des réglementations plus généreuses. En ne précisant pas à l'art. 49 al. 1 O-OPers les frais de déménagement et en réservant à l'alinéa 3 la réglementation de détail aux "départements", le législateur a précisément renoncé à légiférer sur ce point et laissé à ceux-ci le soin de choisir la solution adéquate.

On signalera à cet égard que le TAF avait dans un premier temps requis des Chambres fédérales, pour le déménagement, le remboursement d'une somme forfaitaire de CHF 5000.--, proposition qui fut rejetée par la commission compétente (dossier TAF, pièce 8), et que le remboursement des frais de déménagement était lui-même soumis à l'approbation du budget 2014 (act. 1.2; ég. dossier TAF, pièce 3). Quant au recourant, informé depuis de nombreuses années du déménagement du tribunal à St-Gall, il a disposé du temps nécessaire pour trouver un logement dans cette ville ainsi qu'un reprenneur de bail à Berne, sans devoir forcément recourir à un courtier immobilier ou encore passer par un site payant comme B. Aussi, le recourant ne saurait prétendre aux frais dépassant le déménagement de ses meubles de Berne à St-Gall, représentant en l'occurrence, selon les documents produits par l'intéressé (dossier du TAF, act. 1A, p. 3), la somme de CHF 1555.--. Son grief doit donc être écarté.

4. Reste à résoudre la question de savoir si la limitation du remboursement des frais de déménagement aux cas où le domicile est transféré, à l'exclusion des autres cas, respecte le droit supérieur.
- 4.1 Il convient tout d'abord de constater que cette limitation ne résulte pas de l'art. 49 O-OPers (selon lequel les frais de déménagement sont notamment remboursés si l'employeur a affecté l'employé à un nouveau lieu de travail, al. 1 let. a), ni des textes que précise cette disposition. Le fait qu'elle ait été approuvée par l'OFPER ne modifie en rien le pouvoir de contrôle de l'autorité de céans.
- 4.2 En règle générale, lorsqu'on parle de déménagement, on se réfère au déplacement d'objets mobiliers d'un lieu à un autre. S'agissant d'un employeur comme la Confédération, il est fréquent que ses employés disposent de plusieurs lieux d'habitation. La Confédération doit pour sa part assurer "une représentation des communautés linguistiques nationales correspondant à la population résidente (art. 4 al. 2 let. e LPers). Les

administrés et les justiciables ont par ailleurs le droit de procéder dans leur langue (p.ex. art. 33a PA), ce qui implique que les institutions fédérales disposent de personnel dans toutes les langues nationales.

- 4.3** Le TAF explique que le remboursement n'est pas un acte purement gratuit mais qu'il vise à limiter la fluctuation du personnel et à le fidéliser. Si cette affirmation ne saurait être remise en question, elle n'est toutefois pas convaincante dans le présent contexte car elle ne justifie pas que la catégorie à laquelle le recourant appartient soit défavorisée vis-à-vis de la catégorie des personnes ayant transféré leur domicile légal.
- 4.4** Du point de vue du TAF, rembourser des frais en rapport avec l'aménagement dans une résidence secondaire procurerait en outre des avantages dont le cumul serait injustifié. Tout d'abord, les collaborateurs ayant pris une résidence secondaire ou résidant à l'hôtel (ou dans une chambre) auraient déjà profité des "allègements des temps de déplacement" offerts de juillet 2012 (correspondant au mois consécutif au déménagement à St-Gall) à fin 2013. Selon le tribunal, ces allègements permettaient "aux membres et aux collaborateurs du tribunal envisageant de déménager de se familiariser avec la Suisse orientale avant d'arrêter leur décision définitive (act. 1.0, p. 7, 1^{er} paragraphe). Qui plus est, en tant que résident genevois, le recourant touche une indemnité de résidence de CHF 4953.-- par année, soit une indemnité de CHF 1905.-- plus élevée que s'il habitait à St-Gall. Fiscalement enfin, il peut déduire de son revenu ses dépenses de logement, ce qui représente un ultérieur avantage. Il ne serait ainsi pas justifié qu'il puisse cumuler ces avantages avec une indemnité de déménagement.
- 4.5** Ces arguments ne sont pas plus convaincants. Les avantages mentionnés par le TAF visent à compenser d'autres désavantages. S'agissant d'une part de l'indemnité de résidence, il s'agit d'une composante du salaire qui vise à compenser les coûts de la vie au lieu de résidence ou de travail. Comme le stipule l'art. 43 OPers, son montant varie en fonction du coût de la vie, des impôts, de l'importance et de la situation de la localité où l'emploi est exercé, étant précisé que lorsque l'indemnité du lieu de domicile de l'employé est supérieure à celle de son lieu de travail, c'est celle du lieu de résidence qui est versée (art. 11 al. 3 O-OPers). Quant aux déductions fiscales d'autre part, elles permettent au contribuable exerçant une activité lucrative dépendante de déduire les dépenses professionnelles nécessaires qu'il doit assumer pour l'acquisition de son revenu (frais de déplacement, repas, frais résultant du séjour hors du domicile pendant les jours de travail, etc.). Ces avantages se distinguent aussi quant à leur

nature. L'indemnité de résidence et les déductions fiscales admissibles s'étendent sur la durée, tandis que l'indemnité de déménagement est ponctuelle.

- 4.6** En guise de conclusion intermédiaire, on constatera que la solution telle que réglée par le TAF dans ses directives du 8 mai 2012 revient indirectement à privilégier les personnes qui ont déplacé leur domicile, au détriment de celles qui ne l'ont pas fait. Or, une personne peut avoir des motifs parfaitement compréhensibles de ne pas changer son domicile. Elle peut être contrainte à laisser des personnes qui font partie de son ménage, ses enfants, des personnes dont elles s'occupent ou d'autres personnes accompagnantes à son/leur lieu de domicile, par exemple pour des motifs afférents à la scolarité, à des raisons de santé, ou simplement du fait qu'elles ont des attaches étroites avec ce lieu. Il ne serait pas équitable de prêter ce groupe d'employés alors qu'eux aussi doivent déménager en raison du nouveau lieu de travail de leur employeur.

L'art. 49 al. 1 let. a O-OPers stipule que les frais de déménagement sont remboursés si l'employeur a affecté l'employé à un nouveau lieu de travail. Pour prétendre à une indemnité de déménagement, la seule condition prévue par le législateur est que l'employeur ait un nouveau lieu de travail, et non pas que l'employé ait un nouveau domicile. Le TAF n'a par ailleurs pas prévu pour les employés qui ne déplaçaient pas leur lieu de domicile des avantages dont seuls ceux-ci ont pu profiter. Il semblerait au contraire que tous les collaborateurs du TAF ont pu par exemple profiter des avantages liés au télétravail. Cette forme de travail n'était donc pas réservée à la seule catégorie des employés qui ne déplaceraient pas leur lieu de résidence, et ce pour équilibrer l'ensemble des compensations accordées. Le TAF ne prétend pas non plus que seules les personnes n'envisageant pas de déménager auraient pu se prévaloir des "allègements des temps de déplacement".

Sur ce point, il convient donc de constater que les directives du 8 mai 2012 consacrent une distinction entre le groupe des travailleurs ayant déplacé leur domicile et celui de ceux ne l'ayant pas fait. Il sied d'examiner si celle-ci respecte le principe d'égalité de traitement.

- 4.7** Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une loi viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas

de manière différente (ATF 129 I 346 consid. 6). Un acte normatif viole l'art. 8 Cst. s'il ne repose pas sur des motifs sérieux, n'a ni sens ni but, opère des distinctions qui ne trouvent pas des justifications dans les faits à régler (ATF 128 V 95 consid. 5a).

Il convient donc d'examiner si la distinction opérée peut trouver une justification dans les faits à régler. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une réglementation est discriminatoire si elle repose sur "aucune justification objective et raisonnable". Un critère est objectif lorsqu'il peut être utilisé de manière sûre, sans pouvoir faire l'objet d'interprétations variables et arbitraires. Une différence de traitement doit "poursuivre un but légitime". La distinction est discriminatoire s'il n'existe pas "de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (voir les passages cités par AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 1033).

En l'occurrence, le TAF a exclu d'indemniser les personnes n'ayant pas déplacé leur domicile fiscal à St-Gall pour leurs frais de déménagement pour des motifs liés à un possible cumul d'avantages, et sans tenir compte de la situation propre des candidats au remboursement, même appréciée sommairement, en particulier en fonction des motifs de ne pas déplacer ce domicile. Cela ne peut qu'engendrer des inégalités entre les employés ayant des raisons légitimes de ne pas déplacer leur domicile – mais tout de même astreints à déménager leurs affaires – et ceux qui ont déplacé leur domicile à St-Gall. Le critère retenu à l'art. III des directives du 8 mai 2012 apparaît ainsi dénué de sens, à tout le moins si l'on ne prend pas les motifs individuels en considération.

- 4.8** En résumé, le critère du transfert du domicile n'est, à lui seul, pas pertinent. L'appliquer revient à discriminer, dans les faits, la catégorie des employés qui ne pourraient par hypothèse pas transférer ce domicile à St-Gall, alors qu'elles sont été obligées de séjourner dans la région pour y travailler. Il ne ressort pas du dossier que ces personnes ont pu profiter d'autres avantages, soit que la discrimination indirecte dont elle font l'objet ait été compensée par d'autres avantages qui leur étaient réservés. La distinction faite n'est ainsi pas justifiée.
- 5.** Le recours est par conséquent fondé et le recourant a droit au remboursement de CHF 1555.--.
- 6.** Sauf circonstances exceptionnelles, l'autorité de recours peut statuer elle-même sur l'affaire (art. 61 al. 1 PA; PETER HELBLING, op. cit., n° 36 ad

art. 36 LPers). En l'occurrence, rien n'empêche l'autorité de céans de le faire. La procédure étant gratuite (consid. 1.2), aucun frais n'est prélevé. Le recourant n'a pas recouru aux services d'un avocat. Il n'y a donc pas lieu à indemnisation de ce point de vue.

Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:

1. Le recours est partiellement admis.
2. Le recourant a droit au remboursement de CHF 1555.--. La Commission administrative du Tribunal administratif fédéral lui versera cette somme.
3. Il est statué sans frais.

Bellinzone, le 10 mars 2015

Au nom de la Cour des plaintes
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

Le greffier:

Distribution

- A.
- Tribunal administratif fédéral

Indication des voies de recours

Les recours en matière de rapports de travail de droit public doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 100 al. 1 LTF).

Le recours n'est pas recevable, s'agissant de contestations pécuniaires, si la valeur litigieuse est inférieure à 15 000 francs (art. 85 al. 1 let. b et 2 LTF). S'agissant de contestations non pécuniaires, le recours est recevable seulement s'il touche à la question de l'égalité des sexes (art. 83 let. g LTF).