

VPB 56.4

(Décision du Conseil des écoles polytechniques fédérales du 20 mars 1991)

Bundespersonal. Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH).

Art. 25 und 70 VwVG. Die mit einer Begründung versehene Abweisung eines Feststellungsbegehrens stellt keine Rechtsverweigerung, sondern eine anfechtbare Verfügung dar.

Art. 4 Abs. 2 der V über besondere Dienstverhältnisse an den ETH. Die Befristung der Anstellung setzt eine naturgemäss befristete Aufgabe voraus. Mangels Erfüllung dieser Voraussetzung fällt die Stellung einer während fünf Jahren an denselben Infrastrukturaufgaben beschäftigten Person nicht unter diese Verordnung, sondern unter die Angestelltenordnung (AngO).

Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 AngO. Die Dauer des Dienstverhältnisses einer nichtständigen Angestellten darf nicht durch jährliche Erneuerung eingeschränkt werden, wenn dieses Vorgehen keinem objektiven öffentlichen Interesse entspricht und eine Umgehung der Vorschriften über den Personalschutz, namentlich über die Leistungen bei Mutterschaft bewirkt.

Personnel fédéral. Ecoles polytechniques fédérales (EPF).

Art. 25 et 70 PA. Le rejet, assorti d'une motivation, d'une demande en constatation ne constitue pas un déni de justice, mais une décision sujette à recours.

Art. 4 al. 2 de l'O sur les rapports spéciaux dans les EPF. La limitation de l'engagement dans le temps présuppose une tâche limitée par sa nature. Faute de remplir cette condition, le statut d'une personne employée aux mêmes tâches d'infrastructure pendant cinq ans n'est pas régi par cette ordonnance, mais par le Règlement des employés (RE).

Art. 3 al. 3 et art. 4 RE. La durée des rapports de service d'une employée non permanente ne peut pas être limitée par une reconduction annuelle lorsque ce procédé ne répond à aucun intérêt public objectif et qu'il conduit à éluder les dispositions relatives à la protection du personnel et notamment aux prestations en cas de maternité.

Personale federale. Politecnici federali (PF).

Art. 25 e 70 PA. Il rigetto, corredato di una motivazione, di una domanda d'accertamento non costituisce denegata giustizia, ma una decisione impugnabile.

Art. 4 cpv. 2 O sui rapporti di servizio speciali nei PE. La limitazione nel tempo dell'impiego presuppone un compito per sua natura temporaneo. Se non è adempiuta questa condizione, lo statuto di una persona impiegata per i medesimi compiti d'infrastructure durante un periodo di cinque anni non è disciplinato da questa ordinanza, ma dal Regolamento degli impiegati (RI).

Art. 3 cpv. 3 e art. 4 RI. La durata dei rapporti di servizio di un'impiegata non stabile non può essere limitata da un rinnovamento annuo, se questo modo di procedere non risponde ad alcun interesse pubblico obiettivo e porta ad eludere le prescrizioni sulla protezione del personale, segnatamente sulle prestazioni in caso di maternità.

I

Par contrat de droit privé du 15 juillet 1985, la recourante a été engagée en qualité d'employée de laboratoire au Laboratoire X de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Par lettre du 30 juillet 1987, le président de l'EPFL a informé la recourante que le Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) avait adopté le 25 février 1987 une O sur les rapports de service spéciaux dans les écoles polytechniques fédérales (EPF) et leurs établissements annexes (ci-après ORS, RS 414.145) et que tous les rapports de service basés sur le droit privé seraient transformés en rapports de droit public; en conséquence, il l'informait que ses rapports de service seraient ceux d'une employée non permanente au sens de l'ORS, qu'elle aurait la fonction d'employée de laboratoire en 23e classe de traitement (selon la classification actuelle: 2e classe de traitement), du 1er août au 15 septembre 1987. Les rapports de service de la recourante ont été ensuite reconduits d'année en année jusqu'au 15 septembre 1990. Elle a été promue en 3e classe de traitement au 1er juillet 1989.

En mars 1990, la recourante a informé le président de l'EPFL qu'elle était enceinte et que la naissance était prévue pour octobre 1990. Elle demandait si elle bénéficierait des prestations en cas de maternité et si son engagement serait maintenu au-delà du 15 septembre 1990. Elle précisait par ailleurs qu'elle n'avait pas l'intention de reprendre le travail après le congé de maternité. Le président de l'EPFL lui répondit en substance que l'obtention d'un congé de maternité supposait l'existence de rapports de service et qu'elle ne pourrait bénéficier d'un tel congé, étant donné qu'elle n'aurait plus de rapports de service avec l'EPFL au moment de la naissance, ceux-ci arrivant à échéance le 15 septembre 1990.

...

Le 26 novembre 1990, la recourante a adressé un mémoire au président de l'EPFL lui demandant à titre principal de prendre une décision constatant:

1. l'illicéité des engagements de la recourante pour des périodes limitées dans le temps, avec effet du 15 septembre 1988 au 15 septembre 1989 et du 15 septembre 1989 au 15 septembre 1990;
2. l'existence de rapports de service non limités dans le temps depuis le 15 septembre 1988;
3. l'obligation de l'EPFL de verser à la recourante les prestations légales en cas de maternité;
4. la dissolution des rapports de service entre l'EPFL et la recourante au 31 décembre 1990, par résiliation de ces rapports du fait de la recourante.

A titre subsidiaire, elle demandait que soit rendue une décision de refus d'entrée en matière.

Le président de l'EPFL a rejeté ces demandes, en répétant que l'ORS étant applicable aux rapports de service de la recourante, ses rapports de service avaient pris fin au terme de son engagement sans qu'une décision de résiliation doive être prise.

Par recours du 19 décembre 1990, la recourante demande à titre principal au CEPF de constater que le président de l'EPFL a commis un déni de justice en refusant de statuer sur sa demande du 26 novembre 1990 et de renvoyer le dossier à l'instance inférieure pour qu'elle se prononce. A titre subsidiaire, elle demande au CEPF d'accepter les conclusions principales qu'elle a fait valoir dans sa demande du 26 novembre 1990.

II

1. Selon l'art. 25 PA, l'autorité compétente sur le fond a qualité pour constater par une décision, d'office ou sur demande, l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public; elle donne suite à une demande en constatation, si le requérant prouve qu'il a un intérêt digne de protection. La demande en constatation peut être faite en tout temps. Le recours pour déni de justice est prévu à l'art. 70 PA; il n'est pas soumis au respect d'un délai. La recourante a un intérêt digne de protection à ce que le président de l'EPFL se prononce sur la nature de ses rapports de service, étant donné que son droit à bénéficier des dispositions légales concernant la protection en cas de maternité en dépend.

La doctrine et la jurisprudence (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 368 s.; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 225 et arrêts cités) définissent le refus de statuer comme le fait de garder le silence sur une demande qui exige une décision ou le fait d'une autorité de ne pas traiter une demande qui relève de sa compétence (ATF 103 V 193).

Dans le cas présent, l'instance inférieure n'a pas gardé le silence sur la demande de la recourante. Dans sa lettre du 6 décembre 1990, le président de l'EPFL déclare d'une part qu'une décision mettant fin aux rapports de service n'est pas nécessaire, étant donné que ceux-ci étaient limités dans le temps et prenaient fin à l'échéance prévue sans autre formalité (art. 8 al. 1er du R des employés du 10 novembre 1959 [RE], RS 172.221.104). D'autre part, il y précise que les rapports de service de la recourante étaient régis par l'ORS et que le RE ne s'appliquait qu'à titre supplétif; selon l'art. 4 ORS, les personnes engagées sous ce régime sont des employés non permanents dont l'engagement est limité dans le temps. Le rejet des demandes de la recourante fait ainsi l'objet d'une décision expresse et le grief du déni de justice tombe à faux (ATF 108 la 207). Un recours administratif formé contre une telle décision est recevable lorsqu'il est déposé dans les trente jours dès la notification de la décision (art. 50 PA). Ce délai étant respecté, le CEPF doit entrer en matière.

2. Se référant aux règles du droit privé en matière de contrat de travail, la recourante invoque la doctrine et la jurisprudence selon laquelle le renouvellement répété de contrats de travail à durée déterminée trouve sa limite dans l'interdiction de la fraude à la loi, en ce sens que si le renouvellement n'est pas objectivement justifié, les rapports de travail sont considérés de durée indéterminée. Elle est d'avis que la Confédération ne saurait faire valoir que ce qui est une fraude à la loi en droit privé ne l'est pas en droit public, sans démontrer que des raisons impératives de droit public existent pour admettre ce qu'elle nomme le principe de «contrats en chaîne». Se basant sur l'art. 4 RE, la recourante déclare que les engagements limités dans le temps du 15 septembre 1988 au 15 septembre 1989, puis du 15 septembre 1989 au 15 septembre 1990 sont illicites et qu'après trois ans d'activité A l'EPFL, elle remplissait les conditions pour être nommée comme employée permanente à partir du 15 septembre 1988.

Dans sa réponse, l'instance inférieure expose que la recourante était rémunérée par un crédit intitulé «Mandats divers» alimenté par des crédits de tiers; de ce fait, elle était soumise à l'ORS, dont l'art. 4 dispose que les agents engagés selon cette O ont le statut d'employé non permanent dont les rapports de service sont limités dans le temps. La recourante travaillait donc dans le cadre de divers mandats en grande partie de nature ponctuelle, et le financement de son poste ne pouvait ainsi pas être assuré pour une longue durée; l'instance inférieure estime qu'une période d'un an est raisonnable pour gérer ce type de situation.

3. Il convient d'examiner quel était le statut de la recourante, et plus particulièrement l'application de l'ORS dans le cas d'espèce. Selon l'art. 1er de l'ORS, cette ordonnance s'applique aux agents des EPF et de leurs établissements annexes qui sont engagés dans l'enseignement et la recherche ou dans les services techniques et administratifs et qui sont rémunérés par d'autres moyens que les crédits du budget pour le personnel et les auxiliaires ou par des moyens financiers hors budget. L'art. 4 prescrit qu'ils ont le statut d'employés non permanents et que leurs rapports de service sont limités dans le temps en fonction des tâches qu'ils doivent remplir. Ainsi, les agents engagés selon l'ORS doivent non seulement être rémunérés par des crédits de tiers, mais encore être chargés de tâches spécifiques. Ce n'est pas le mode de financement du poste qui détermine la limitation dans le temps de l'engagement, mais la durée des tâches pour lesquelles l'agent a été engagé.

L'application de l'ORS est claire lorsqu'une EPF engage une personne pour pouvoir remplir un mandat déterminé; le cahier des charges de l'agent est alors rédigé en fonction de ce mandat particulier. Lorsque le mandat est rempli, l'EPF peut engager à nouveau la même personne dans le cadre d'un autre mandat provenant de tiers; il s'agit d'un nouvel engagement avec un nouveau cahier des charges.

Le cas de la recourante ne correspond pas à cette situation. Depuis 1985, elle effectuait divers travaux d'aide de laboratoire. Selon le cahier des charges, elle devait: «effectuer diverses opérations courantes du laboratoire; procéder d'une manière indépendante aux analyses de roche; introduire des données sur ordinateur, procéder à des contrôles généraux des résultats (70%). Prélever sur le terrain des échantillons; contrôler les stations de mesure; effectuer les mesures analytiques in situ (20%). Collaborer aux tâches de bureau selon besoins (bureau, photocopies, poste, rangement, etc.) (10%).» Si l'on peut admettre que ces travaux étaient générés par le fait que le Laboratoire X accomplit divers mandats à la demande de tiers, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit ici principalement de tâches d'infrastructure qui doivent généralement être exécutées dans un laboratoire. Il va de soi que pour pouvoir s'acquitter de ses tâches, un laboratoire ou un institut doit disposer d'une certaine infrastructure de base. Ainsi, les tâches confiées à la recourante ne tombent pas sous le coup de l'ORS.

Si l'on considère que la recourante a effectué le même type de tâches sans interruption pendant cinq ans et que celles-ci se poursuivent étant donné que la recourante a été remplacée, il faut admettre que la limitation à une année des engagements successifs de la recourante ne correspondait pas à l'esprit de l'art. 4 ORS.

Le statut de la recourante devait donc être régi par le règlement des employés.

4. Selon l'art. 4 RE, l'employé non permanent est nommé employé permanent ou fonctionnaire au plus tard après une activité ininterrompue de trois ans, s'il a 20 ans révolus, s'il est certain que l'emploi sera durable et à condition que son travail et son

comportement aient donné satisfaction. La recourante remplissait trois de ces conditions: elle a travaillé à l'EPFL depuis plus de trois ans, a plus de 20 ans révolus et il ne ressort pas du dossier que son travail et son comportement n'aient pas donné satisfaction.

La condition de la certitude de la durabilité de l'emploi n'est en revanche pas réalisée. Comme exposé ci-dessus, le volume de travail de la recourante dépendait en grande partie du volume des mandats confiés par des tiers au Laboratoire X de l'EPFL. Le fait que des mandats soient confiés à un laboratoire ou non dépend de nombreuses circonstances extérieures. L'instance inférieure ne pouvait pas garantir un emploi durable à la recourante. Ainsi, la conclusion de la recourante, comme quoi elle devait être considérée comme employée permanente ne peut être suivie. Elle devait en revanche être considérée comme une employée non permanente dont l'emploi durable n'est pas assuré, selon l'art. 3 al. 3 RE (JAAC 46.63).

5. Même avec le statut d'employée non permanente, le renouvellement annuel des rapports de service de la recourante n'est pas acceptable. Sur la base du dossier, il n'est tout d'abord justifié par aucun intérêt public objectif; par ailleurs, cette manière de faire permet à l'autorité de nomination de se soustraire aux dispositions du droit fédéral relatives à la protection du personnel, comme ici les dispositions relatives aux prestations en cas de maternité. Il y a donc lieu de considérer que la recourante avait le statut d'employée non permanente, engagée pour une période non déterminée, dès le moment où elle a passé du régime du droit privé à celui du droit public, c'est-à-dire dès le 1er août 1987, et de prendre acte de la résiliation des rapports de service au 31 décembre 1990.

Dokumente des ETH-Rats