

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 17 février 1997)

Art. 8 Abs. 1 AngO. Ende eines befristeten Dienstverhältnisses. Beschwerdeverfahren.

Die Begründung einer Beschwerde muss sich grundsätzlich auf das Anfechtungsobjekt beziehen. In diesem Sinne erhebt ein Beschwerdeführer, der gegen einen Nichteintretensentscheid vorgeht, vergeblich materielle Fragen. (E. 2).

Gemäss Art. 8 Abs. 1 AngO ist eine Verfügung nicht erforderlich, um die Auflösung des Dienstverhältnisses zu bestätigen, wenn deren Datum bei der Anstellung festgelegt wurde (E. 3d). Eine Beschwerde im Sinne von Art. 44 ff. VwVG ist unzulässig gegen die automatische Rechtsfolge dieser Bestimmung (E. 4a).

In bezug auf einen Nichteintretensentscheid betreffend eine Beschwerde gegen den Ablauf des Dienstverhältnisses angerufen, prüft die Eidgenössische Personalrekurskommission, ob das von der Verwaltung vorgesehene Auflösungsdatum gerechtfertigt ist (E. 4b).

Zulässige Festlegung einer Zeitlimite für die Beschäftigung eines ETH-Assistenten unter Beachtung der Maximaldauer gemäss der ETH-Assistenten-Verordnung. In diesem Bereich ist Art. 4 AngO betreffend die Ernennung von ständigen Angestellten unanwendbar (E. 4b/bb).

Art. 8 al. 1 RE. Fin de rapports de service limités dans le temps. Procédure de recours.

La motivation d'un recours doit en principe se rapporter à l'objet de la contestation. De la sorte, un recourant qui s'en prend à une décision d'irrecevabilité soulèvera en vain des questions de fond (consid. 2).

Selon l'art. 8 al. 1 RE, aucune décision n'est nécessaire pour constater le licenciement lorsque sa date a été fixée lors de l'engagement (consid. 3d). Un recours au sens des art. 44 ss PA est irrecevable contre la conséquence juridique découlant automatiquement de cette disposition (consid. 4a).

Saisie au sujet d'une décision d'irrecevabilité rendue sur un recours contre l'achèvement des rapports de service, la Commission de recours en matière de personnel fédéral examine si la date limite prévue par l'autorité pour la fin des rapports de service se justifie (consid. 4b).

Admissibilité de la fixation d'un terme à l'emploi d'un assistant EPF en application de la durée maximum des rapports de service prévue par l'O sur les assistants des EPF. Dans ce domaine, l'art. 4 RE relatif à la nomination d'employés permanents est inapplicable (consid. 4b/bb).

Art. 8 cpv. 1 RI. Fine di un rapporto di servizio limitato nel tempo. Procedura di ricorso.

La motivazione di un ricorso deve di principio riferirsi all'oggetto del ricorso. In tal senso, un ricorrente che intende impugnare una decisione di irricevibilità solleva inutilmente questioni di merito (consid. 2).

Giusta l'art. 8 cpv. 1 RI, non è necessaria una decisione per confermare lo scioglimento del rapporto di servizio, se la data del licenziamento è stata fissata all'atto dell'assunzione (consid. 3d). Un ricorso giusta gli art. 44 segg. PA è inammissibile contro la conseguenza giuridica risultante automaticamente da questa disposizione (consid. 4a).

Adita su una decisione di irricevibilità resa in merito a un ricorso contro la fine del rapporto di servizio, la Commissione federale di ricorso in materia di personale esamina se la data prevista dall'autorità per lo scioglimento del rapporto di servizio è giustificata (consid. 4b).

Ammissibilità della determinazione della durata dell'impiego di un assistente PF in applicazione della durata massima del rapporto di servizio prevista dall'O sugli assistenti dei PF. In questo ambito l'art. 4 RI sulla nomina di impiegati stabili è inapplicabile (consid. 4b/bb).

Résumé des faits:

A. X est au service de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) depuis le 1er mars 1990. Occupant la fonction de premier assistant, il a le statut d'employé non permanent. Ses rapports de service se sont déroulés de la manière suivante: le 21 février 1989, X fut engagé pour la période du 1er mars 1990 au 29 février 1992. Par courrier du 16 janvier 1992, l'engagement fut ensuite prolongé jusqu'au 28 février 1994. Enfin, le 9 décembre 1993, le président de l'EPFL prolongea une nouvelle fois les rapports de service de X jusqu'au 29 février 1996. A cette occasion, il l'informa qu'en application de l'art. 6 al. 3 de l'ordonnance du Conseil des écoles polytechniques fédérales du 23 janvier 1991 sur les rapports de service des assistants des Ecoles polytechniques fédérales (ordonnance sur les assistants des EPF, RS 414.147), aucun renouvellement du contrat en qualité d'assistant ne pourrait intervenir au-delà de cette date. Engagé en 20e classe de traitement, X fut promu en 22e classe de traitement avec effet au 1er janvier 1994.

B. Le 8 janvier 1996, X adressa une lettre au président de l'EPFL expliquant les difficultés que soulevait le statut prévu pour les assistants, les dispositions en question entretenant un climat d'incertitude qui ne poussait pas les assistants à s'investir dans des tâches à moyen et à long terme, ce qui serait pourtant nécessaire à l'évolution de la recherche. Le président lui répondit le 26 janvier 1996 qu'il était conscient des problèmes évoqués par X, mais qu'il devait veiller à ce que les prescriptions prévalant pour les différents statuts soient respectées. Le 5 février 1996, X communiqua au Service du personnel qu'il avait été averti par son chef d'unité en date du 8 juin 1995 qu'il était impossible de renouveler son contrat de premier assistant. Il avait pris acte de cette décision et de ses motifs. Afin d'officialiser cette dernière et de lui permettre de faire valoir ses droits à la caisse de chômage, il demandait de confirmer par lettre le licenciement. Le 13 février 1996, le Service du personnel lui délivra une attestation - adressée «A qui de droit» - expliquant que l'engagement de X prenait naturellement fin le 29 février 1996 et qu'il n'impliquait pas une décision de licenciement, assortie de motifs, de la part de l'autorité de nomination.

C. Par courrier du 11 mars 1996, X forma un recours pour non-renouvellement de son contrat auprès du Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (ci-après: le Conseil des EPF). Par décision du 30 mai 1996, le Conseil des EPF, constatant que l'EPFL n'avait, de par les dispositions légales, aucune obligation de rendre une décision de résiliation des rapports de service, déclara le recours irrecevable, faute de décision à attaquer.

D. Contre ce prononcé, X (ci-après: le recourant) a formé, le 1er juillet 1996, un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral. Considérant que le Conseil des EPF n'a pas étudié avec attention les différents points de son recours, qu'il en a complètement éludés certains et qu'il n'a pas répondu de façon satisfaisante, il conclut à la prolongation de ses rapports de service sans demander nécessairement le statut d'employé permanent, l'objectif visé étant d'assurer la poursuite des recherches et mandats sur lesquels il s'est engagé.

Invité à présenter ses observations, le Conseil des EPF a déclaré, le 12 août 1996, persister dans sa décision du 30 mai 1996. Il transmet également la prise de position de l'EPFL à laquelle il affirme adhérer.

Extraits des considérants:

1. Les rapports de service du recourant sont régis par l'ordonnance sur les assistants des EPF, précitée. A l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance, il est stipulé que, sauf disposition contraire de l'ordonnance elle-même, le règlement des employés du 10 novembre 1959 (RE, RS 172.221.104) est applicable par analogie. Pour la procédure de recours, ce règlement renvoie lui-même aux art. 58 et 59 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10). Or, en vertu de l'art. 58 al. 2 let. b ch. 3 StF, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours) est l'instance de recours compétente pour statuer sur les recours formés entre autres contre les décisions prises en première instance ou sur recours par les départements et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération en matière de rapports de service, dans la mesure où le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert.

Dans le cas présent, le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité du Conseil des EPF concernant la fin des rapports de service du recourant. Cette décision peut faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, car elle n'entre pas dans le cadre des motifs d'irrecevabilité prévus aux art. 99 à 101 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110), en particulier à l'art. 100 let. e OJ. La Commission de recours est donc compétente pour traiter le présent recours.

2.a. Pour être recevable, la motivation d'un recours doit en principe se rapporter à l'objet de la contestation. De la sorte, un recourant qui s'en prend à une décision d'irrecevabilité soulèvera en vain des questions de fond (ATF 118 Ib 136, traduit dans le Journal des Tribunaux 1994 I 228; Archives de droit fiscal suisse, vol. 49, p. 250 s.; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 915; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 197).

b. En l'espèce, le prononcé attaqué est une décision d'irrecevabilité rendue par le Conseil des EPF. D'ailleurs, le recourant l'indique dans la première page de son recours. S'agissant de la motivation du recours, les différents griefs soulevés par le recourant se rapportent pour l'essentiel au fait qu'il n'est pas justifié de limiter ses rapports de service dans le temps. Même si, à première vue, ces arguments semblent concerner le fond du litige, ceux-ci ont toutefois une certaine influence sur la question de la recevabilité de son recours auprès du Conseil des EPF. En effet, une décision de résiliation des rapports de service n'a pas été prise en première instance parce que l'engagement a été limité au 29 février 1996. Or, il est quand même nécessaire de se demander si c'est à bon droit que l'EPFL a fixé une telle limite aux rapports de service du recourant. C'est donc sous cet angle que la Commission de recours examine la motivation du recours.

3.a. Conformément à son art. 1er al. 1, la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) s'applique à la procédure dans les affaires administratives qui doivent être réglées par les décisions d'autorités administratives fédérales statuant en première instance ou sur recours. Il ressort en outre de l'art. 44 PA que ce sont les décisions de l'autorité administrative qui sont sujettes à recours. Il en découle que l'existence préalable d'une décision est une condition sine qua non de la possibilité de former un recours (voir Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 345 s.; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, p. 393, ch. 1872; Grisel, op. cit., p. 885).

b. En vertu de l'art. 39 al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF, RS 414.110), le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions d'exécution concernant les EPF, tout en pouvant déléguer la réglementation de détail au Conseil des EPF. Sur cette base, le Conseil fédéral a promulgué l'ordonnance du 13 janvier 1993 sur le domaine des écoles polytechniques fédérales (ordonnance sur le domaine des EPF, RS 414.110.3). L'art. 7 concernant les rapports de service spéciaux précise que le Conseil des EPF édicte des prescriptions sur les rapports de service des assistants (al. 2), lesquels sont toujours de durée déterminée (al. 3). Ce dernier article représente la base sur laquelle le Conseil des EPF a adopté l'ordonnance sur les assistants des EPF. La volonté du législateur de limiter les rapports de service des assistants se retrouve également à l'art. 15 al. 1 de la loi sur les EPF qui stipule que «la direction de l'école engage des assistants pour leur confier des tâches d'enseignement et de recherche à titre temporaire» et à l'art. 3 de l'ordonnance du 13 janvier 1993 sur les Ecoles polytechniques fédérales (ordonnance sur les EPF, RS 414.131) qui précise que «les assistants sont des personnes relevant des EPF, en règle générale titulaires d'un diplôme d'une haute école, engagées pour une durée limitée sous le régime du droit public».

c. Aux termes de son premier article, l'ordonnance sur les assistants des EPF régit les rapports de service des premiers assistants et premières assistantes ainsi que des assistants et assistantes des EPF qui sont engagés dans l'enseignement et la recherche sur des postes temporaires. Selon l'art. 6 al. 1, les rapports de service des assistants sont limités dans le temps en fonction des tâches qui leur sont confiées. L'assistant ou son supérieur hiérarchique peut toutefois demander par la voie de service au président de l'EPF une prolongation de la durée des rapports de service (art. 6 al. 2). Les rapports de service des premiers assistants ne peuvent cependant dépasser une durée de six ans (art. 6 al. 3). Les assistants sont réputés employés non permanents (art. 3 al. 2).

d. L'ordonnance sur les assistants des EPF ne contient aucune disposition sur les formalités nécessaires pour mettre un terme aux rapports de service des assistants. Le RE est donc applicable par analogie conformément à l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance susmentionnée. En vertu de l'art. 76 al. 1 RE, les rapports de service dont la durée a été limitée dans la lettre d'engagement sont réputés résiliés au terme de la période d'emploi prévue. L'art. 8 al. 1 RE précise que lorsque la durée des rapports de service a été limitée, toute formalité concernant le licenciement est superflue (voir Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, Revue de droit administratif et de droit fiscal, 51-1995 N° 5/6, p. 418; Hermann Schroff/ David Gerber, Die Beendigung der

Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St-Gall 1985, p. 42 et p. 66, ch. 77).

4.a. En l'espèce, les rapports de service du recourant ont été limités au 29 février 1996. Cela ressort de la décision de prolongation des rapports de service datée du 9 décembre 1993, qui indique que l'engagement arrivant à échéance le 28 février 1994 est prolongé jusqu'au 29 février 1996. Les rapports de service du recourant sont donc arrivés naturellement à leur fin à cette date. Le RE instituant que toute formalité concernant le licenciement est superflue lorsque les rapports de service sont limités dans la lettre d'engagement, l'EPFL n'était en aucune manière tenue à rendre une décision formelle pour constater cet état de fait. C'est pour cette raison que celui-ci n'a, en date du 13 février 1996, délivré qu'une simple attestation sur la durée des rapports de service, en lieu et place de la décision demandée par le recourant dans son courrier du 5 février 1996. En l'absence d'une décision formelle, il est clair qu'un recours au sens des art. 44 ss PA n'est pas possible faute d'objet. Au demeurant, même si l'EPFL avait rendu une décision formelle constatant entre autres que les rapports de service du recourant se sont achevés le 29 février 1996, un recours sur ce point devrait être déclaré irrecevable. En effet, le recourant n'aurait aucun intérêt digne de protection à attaquer une décision qui ne ferait que constater une conséquence juridique intervenant automatiquement de par l'art. 8 al. 1 RE. La qualité pour recourir devrait lui être déniée.

b. Cela étant, il reste à analyser si c'est avec raison que l'EPFL a limité les rapports de service du recourant au 29 février 1996, cette question ayant tout de même son importance dans le cadre de l'examen de la décision d'irrecevabilité rendue par l'instance inférieure (cf. consid. 2b ci-dessus). Par contrat du 21 décembre 1989, le recourant a été engagé en qualité de premier assistant pour la période du 1er mars 1990 au 29 février 1992. Ses rapports de service furent ensuite prolongés à deux reprises: une première fois jusqu'au 28 février 1994, par décision du 16 janvier 1992, et une deuxième fois jusqu'au 29 février 1996, par décision du 9 décembre 1993. A cette dernière occasion, le président de l'EPFL informa le recourant qu'en application de l'art. 6 al. 3 de l'ordonnance sur les assistants des EPF, aucun renouvellement du contrat en qualité d'assistant ne pourrait intervenir au-delà de cette date. La Commission de recours doit d'emblée constater qu'en date du 29 février 1996, les rapports de service du recourant duraient effectivement depuis six ans. C'est donc avec raison que, par respect de l'art. 6 al. 3 de l'ordonnance sur les assistants des EPF, le président de l'EPFL a indiqué qu'une nouvelle prolongation au-delà de cette date était impossible. Le recourant élève à ce propos toute une série de griefs. Ceux-ci s'avèrent cependant mal fondés pour les motifs ci-après.

aa. En premier lieu, il argue que, selon son article premier, l'ordonnance sur les assistants des EPF s'appliquerait exclusivement aux postes temporaires. Or, le poste qu'il occupe ne correspondrait pas à cette définition puisqu'il existe depuis plus de dix ans. Ce dernier devrait en conséquence être soumis au RE.

A la décharge du recourant, il est vrai que la formulation de la disposition en cause n'est pas très heureuse et qu'elle peut prêter à confusion. Toutefois, comme le relève à juste titre l'EPFL dans sa réponse transmise par le Conseil des EPF, l'interprétation du recourant ne peut pas être retenue et la notion de «postes temporaires» ne peut être comprise que comme «postes attribués à titre temporaire à des personnes» et non comme «postes dont la durée est temporaire». En effet, le fait que ce soit le caractère provisoire de l'occupation d'un emploi par une personne qui est visé par l'ordonnance est confirmé tant par l'art. 15 al. 1 de la loi sur les EPF que par l'art. 3 de l'ordonnance sur les EPF et l'art. 7 al. 3 de l'ordonnance sur le domaine des EPF. De ces trois dispositions, il ressort clairement que la limitation de durée s'applique aux rapports de service de l'assistant et non à la nature du poste de travail qu'il occupe. Au demeurant, l'ordonnance sur les assistants des EPF ou le RE définissent les rapports de service de personnes occupées par la Confédération, non les domaines d'activités qui leur sont confiés. L'ordonnance sur les assistants des EPF trouve donc bien à s'appliquer dans le cas du recourant.

bb. En outre, ayant exercé une activité continue depuis le 1er mars 1990, le recourant estime qu'il devrait être mis au bénéfice de l'art. 4 RE qui stipule que l'employé non permanent est nommé employé permanent au plus tard après une activité ininterrompue de trois ans, s'il est certain que l'emploi sera durable. Cet article aurait été appliqué par le passé à du personnel assistant. Au demeurant, cette disposition serait également applicable du fait que l'ordonnance sur les assistants des EPF ne contient aucune disposition sur la nomination des employés non permanents en qualité d'employés permanents. Il n'y aurait donc pas d'obstacle à une application par analogie du RE.

Une des conditions d'application de l'art. 4 RE est qu'il doit être certain que l'emploi de l'agent concerné sera durable. Or, cette circonstance ne peut pas être remplie dans le cas d'espèce, puisque, de par les dispositions légales déterminantes, les rapports de service des premiers assistants ne peuvent dépasser la limite maximale de six ans. Il faut encore une fois rappeler que c'est la durabilité des rapports de service de l'agent qui est visée et non celle du poste de travail occupé. Par ailleurs, l'argument du recourant selon lequel l'absence, dans l'ordonnance, de disposition sur cette question permet l'application du RE par analogie ne peut pas être soutenu non plus. En effet, comme le relève à juste titre l'EPFL dans sa réponse, il est évident que si le législateur n'a pas réglé dans l'ordonnance la nomination des employés non permanents en qualité d'employés permanents, c'est parce que celle-ci n'est tout simplement pas possible en raison de la limitation prescrite des rapports de service. Il n'y a donc pas de lacune dans l'ordonnance, mais un silence qualifié. Pour ce qui est de la question de savoir si des nominations d'assistants en qualité d'employés permanents ont eu lieu par le passé, le recourant ne fournit pas suffisamment d'éléments pour que la question puisse être examinée par la Commission de recours sous l'angle de la violation du principe de l'égalité de traitement. Ce grief doit par conséquent être rejeté.

cc. Enfin, le recourant considère que la limitation de la durée des rapports de service des assistants serait incompatible avec le statut d'un premier assistant qui occupe une place importante auprès du professeur et doit assurer la mémoire du système. La limitation de la durée pour les seuls assistants et premiers assistants imposerait une discrimination de fait par rapport aux autres catégories d'employés.

La Commission de recours doit constater que la limitation de la durée des rapports de service des assistants des EPF a clairement été voulue par le législateur. Cela ressort déjà de la loi fédérale sur les EPF (cf. consid. 4b/aa ci-dessus). Manifestement, une certaine rotation au niveau des assistants est désirée et pour cette raison, un temps maximum d'engagement a été fixé. Si une discrimination par rapport aux autres catégories d'employés existe, celle-ci a été sciemment voulue par le législateur. En conséquence, il n'appartient ni à l'EPFL, ni au Conseil des EPF, ni à la Commission de recours de modifier cet état de fait. On peut en outre relever que la fixation d'une durée maximale des rapports de service des assistants n'est pas une particularité des EPF. D'autres universités suisses connaissent de tels régimes (par exemple l'Université de Zurich, cf. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 97/1996, p. 424, consid. 2). Au demeurant, le recourant a certainement bénéficié pour son engagement en tant que premier assistant du fait que les rapports de service de l'ancien premier assistant étaient également limités dans le temps.

5. Il résulte de ce qui précède que c'est à juste titre que les rapports de service du recourant ne pouvaient être prolongés au-delà du 29 février 1996. L'engagement étant limité dans le temps, l'EPFL n'avait aucune obligation de prendre une décision de résiliation des rapports de service lorsque ces derniers sont arrivés à leur terme à la date prévue. En constatant le bien-fondé de l'absence d'une décision à attaquer et en rendant un prononcé d'irrecevabilité, le Conseil des EPF n'a, par conséquent, pas violé le droit fédéral. Le recours formé par le recourant devant la Commission de céans s'avère mal fondé et doit être rejeté. Conformément à sa pratique constante, la Commission de recours ne met en principe pas de frais de

procédure à la charge de la partie déboutée, à moins que celle-ci n'ait recouru à la légèreté ou par témérité (JAAC 59.1, p. 29).

Dokumente der PRK