

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 28 avril 1997)

Beendigung des Dienstverhältnisses eines ständigen Angestellten. Beschwerdeverfahren.

Art. 48 VwVG. Beschwerdelegitimation (aktuelles Interesse).

Die Beschwerdelegitimation umschreibt den Kreis derjenigen Personen, welche befugt sind, einen Verwaltungsakt anzufechten. Sie muss all jenen zuerkannt werden, welche durch einen Entscheid berührt werden und die ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben. Dieses schutzwürdige Interesse muss nicht nur im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung bestehen, sondern auch noch beim Fällen des Entscheids über die Beschwerde (E. 2a).

Art. 61 VwVG. Rückweisung an die Vorinstanz.

Auch wenn die Beschwerdeinstanz grundsätzlich in der Sache selbst über Beschwerden zu entscheiden hat, rechtfertigt sich eine Rückweisung an die Vorinstanz dennoch, wenn der Sachverhalt ungenügend festgestellt wurde, oder die Regelung der Rechtsverhältnisse besondere Sachkunde verlangt oder in den Ermessensbereich hineinragt. Eine Rückweisung ist in jedem Fall angezeigt, wenn die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt und daher keine materielle Prüfung vorgenommen hat (E. 3a).

Fin des rapports de service d'un employé permanent. Procédure de recours.

Art. 48 PA. Qualité pour recourir (intérêt actuel).

La qualité pour recourir définit le cercle de personnes à qui est reconnue la faculté de contester un acte administratif. Elle doit être admise pour quiconque est touché par une décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt doit être actuel non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore lors du prononcé de la décision sur recours (consid. 2a).

Art. 61 PA. Renvoi à l'autorité inférieure.

Même si l'autorité de recours doit en principe statuer elle-même sur le recours, un renvoi à l'autorité inférieure se justifie lorsque l'état de fait est insuffisamment établi ou lorsque le règlement du rapport de droit exige certaines compétences ou relève du domaine de l'appréciation. Le renvoi est en tout cas indiqué lorsque l'autorité inférieure a rendu une décision d'irrecevabilité et qu'elle n'a donc pas procédé à un examen matériel du recours (consid. 3a).

Fine del rapporto di servizio di un impiegato stabile. Procedura di ricorso.

Art. 48 PA. Diritto di ricorrere (interesse attuale).

Il diritto di ricorrere definisce la cerchia di persone alle quali è riconosciuta la facoltà di contestare un atto amministrativo. Esso va riconosciuto a chiunque sia toccato da una decisione e abbia un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. L'interesse dev'essere attuale non soltanto al momento della presentazione del ricorso, bensì anche al momento in cui è pronunciata la decisione sul ricorso (consid. 2a).

Art. 61 PA. Rinvio all'autorità inferiore.

Anche se l'autorità di ricorso deve di principio decidere in merito al ricorso, un rinvio all'autorità inferiore si giustifica allorché la fattispecie non è stata sufficientemente accertata oppure se il regolamento del rapporto di diritto esige determinate competenze o risulta dall'ambito dell'apprezzamento. Il rinvio è comunque indicato se l'autorità inferiore ha reso una decisione di irricevibilità e non ha pertanto esaminato il ricorso nel merito (consid. 3a).

Résumé des faits:

A. Y est entré au service de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) le 17 juin 1985. Jusqu'au 31 janvier 1995, ses rapports de service firent l'objet de dix prolongations ou renouvellements successifs. Toutefois, suite à un recours de Y jusqu'au Tribunal fédéral contre une de ces prolongations et sur renvoi de cette dernière instance, le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (Conseil des EPF) décida le 25 janvier 1995 que Y avait le statut d'employé permanent depuis le 17 juin 1985. Peu avant cette décision (soit le 29 décembre 1994), Y demanda au président de l'EPFL à pouvoir bénéficier d'un congé sabbatique non payé d'une année à partir du 1er février 1995 afin d'effectuer des recherches dans un centre de recherches à l'étranger. Ce congé lui offrait non seulement l'opportunité d'accomplir un séjour scientifique, mais aussi lui permettait d'entretenir l'espoir qu'à son retour, il serait plus facile de lui trouver un poste de travail. En effet, son emploi était devenu problématique depuis que (...) s'était engagé par convention à reprendre certaines activités de l'EPFL.

B. Le 8 février 1995, le président de l'EPFL fit parvenir à Y un projet de décision portant entre autres sur la résiliation de ses rapports de service au 30 juin 1995. Celui-ci manifesta son opposition par courrier du 19 février 1995. Finalement, en date du 27 mars 1995, le président de l'EPFL rendit une décision selon laquelle ses rapports de service prendraient fin au 31 juillet 1995. En outre, le congé non payé était immédiatement accordé et valable jusqu'à cette même date du 31 juillet 1995. L'effet suspensif à un éventuel recours ne fut pas retiré. Y recourut contre cette décision le 27 avril 1995. Au titre des mesures provisionnelles, il demanda que «l'EPFL, dans l'attente de la décision au fond du Conseil des EPF, entreprenne tout en vue de la réaffectation du recourant».

C. Par décision du 24 juillet 1995, le président du Conseil des EPF somma l'EPFL d'entreprendre des démarches sérieuses afin de réaffecter Y soit à l'EPFL, soit à (...), soit dans un autre service de la Confédération et suspendit la procédure jusqu'à ce que l'EPFL apporte la preuve que de telles démarches avaient été entreprises.

D. Dans une lettre circulaire datée du 30 janvier 1996, le Conseil des EPF prit acte du fait que les parties avaient convenu de prolonger le congé non payé jusqu'au 31 juillet 1996. Par courrier du 30 juillet 1996, le recourant annonça à l'EPFL qu'il s'était vu

proposer par un centre de recherches étranger un nouveau contrat de 10 mois à partir du 1er octobre 1996. Dès lors, il constatait que l'EPFL avait encore jusqu'au 1er septembre 1997 pour trouver une solution pour sa réaffectation. Entre-temps, par courrier des 27 novembre 1995 et 6 mars 1996, l'EPFL sollicita la reprise de la procédure. Au moyen d'une décision datée du 9 août 1996, le président du Conseil des EPF accéda à sa demande et prononça la reprise de la procédure. Il considéra que la procédure ayant été suspendue pendant plus d'une année, la situation s'était suffisamment décantée et que compte tenu des éléments apportés au dossier par les parties, il se justifiait de clore l'instruction du recours et de garder l'affaire à juger. Dans le dispositif, il était indiqué que la décision en question n'était pas susceptible de recours.

E. Par mémoire daté du 15 août 1996, Y forma un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours). Argumentant que la décision prise par le Conseil des EPF était de nature à lui causer un préjudice irréparable et qu'en conséquence, elle était séparément susceptible de recours, il conclut, avec suite de frais et de dépens, à l'annulation de la décision attaquée, le prononcé du 24 juillet 1995 devant être maintenu. Au moyen d'une décision datée du 2 octobre 1996 (JAAC 61.60), la Commission fédérale de recours, considérant que le recourant n'avait aucun intérêt digne de protection à pouvoir attaquer séparément cette décision incidente, déclara le recours irrecevable.

F. Dans sa séance du 7 novembre 1996, le Conseil des EPF déclara le recours du 27 avril 1995 irrecevable. Du fait que Y était au bénéfice d'un congé non payé depuis le 27 mars 1995 et qu'il était rémunéré par un autre employeur, il considéra que celui-ci ne pouvait valablement prétendre avoir un intérêt actuel à l'annulation de la décision de licenciement. La qualité pour recourir lui faisait donc défaut. Contre ce prononcé, Y (ci-après: le recourant) a formé un recours en date du 22 novembre 1996 auprès de la Commission de céans. Soutenant que son intérêt est toujours actuel, il conclut à l'annulation de la décision du Conseil des EPF du 7 novembre 1996 et à ce que le dossier soit renvoyé à l'instance inférieure pour qu'elle examine son recours du 27 avril 1995 sur le fond. Invité à présenter ses observations, le Conseil des EPF a déclaré persister dans sa décision du 7 novembre 1996.

Extrait des considérants:

1. (...)

2.a. La qualité pour recourir définit le cercle des personnes à qui est reconnue la faculté de contester un acte administratif (Pierre Moor, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, p. 409). En ce qui concerne le recours administratif, l'art. 48 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) - presque identique à l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110) applicable au recours de droit administratif - stipule que la qualité pour recourir revient à quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le terme «touché» n'a pas de signification propre mais fait double emploi avec la notion d'intérêt digne de protection. En effet, il est difficilement concevable de pouvoir se prévaloir d'un intérêt digne de protection à modifier ou annuler une décision sans être touché par celle-ci (Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, N° 235; André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 898).

Cet intérêt digne de protection peut être un intérêt de droit ou de fait. Point n'est besoin que le recourant soit affecté dans des intérêts que la norme prétendument violée a pour objet de protéger ni que l'ordre juridique reconnaisse implicitement l'existence des intérêts lésés. Il suffit que la situation juridique ou effective du recourant soit améliorée en cas de gain du recours ou autrement dit qu'il puisse éviter un désavantage matériel ou moral que la décision attaquée aurait pour conséquence. Cet intérêt doit également être direct, c'est-à-dire se relier directement à l'objet de la contestation, et spécial, soit se distinguer de l'intérêt des autres membres de la collectivité publique dont un organe a statué (Grisel, op. cit., p. 899 et les références citées). L'intérêt du recourant doit enfin être actuel (Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Berne 1983, p. 154). Le recours administratif ou de droit administratif n'est pas destiné à faire trancher des questions juridiques en dehors d'un cas concret (Grisel, op. cit., p. 900). La fonction du juge n'est pas de faire de la doctrine. Il ne doit donc se prononcer que sur des recours dont l'admission élimine véritablement un préjudice concret (Moor, op. cit., vol. II, p. 419). L'intérêt doit être actuel, non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 120 Ib 359, 111 Ib 58 s. consid. 2a).

En résumé, la condition de l'intérêt digne de protection sera remplie «lorsque le recourant établit que l'acte qu'il conteste lui fait supporter un préjudice ou le prive d'un avantage dans sa situation propre et qu'il prétend que cet acte est irrégulier: la modification ou l'annulation de la décision aura pour conséquence et de rétablir une situation conforme au droit, et de supprimer le dommage subi» (Moor, op. cit., vol. II, p. 411).

b. En l'espèce, le Conseil des EPF considère que le recourant n'aurait plus d'intérêt actuel à voir son recours tranché du moment que, depuis le 27 mars 1995, celui-ci effectue des recherches à l'étranger et que ce séjour est financé par l'intermédiaire de l'Université de P. Comme il travaille pour un autre employeur, le recourant ne pourrait pas valablement prétendre avoir un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision de licenciement prise par l'EPFL. L'absence d'intérêt serait également démontrée par le fait que le recourant a prolongé de manière unilatérale son congé non payé contrairement aux règles prévues par l'art. 71 du règlement des employés du 10 novembre 1959 (RE, RS 172.221.104).

Ce raisonnement ne peut pas être soutenu par la Commission de recours. Dans le cas présent, pour apprécier la question de la qualité pour recourir du recourant, il faut se demander si celui-ci retire encore un avantage en cas d'admission de son recours, c'est-à-dire en cas d'annulation de la décision de résiliation des rapports de service prononcée par l'EPFL. Or, il est clair que la réponse à cette question est positive. Si la décision de l'EPFL devenait exécutoire, le recourant verrait ses rapports de service définitivement résiliés. Son engagement à l'étranger n'étant que provisoire, le recourant se retrouverait au chômage dès le 1er septembre 1997. Il s'agit là sans aucun doute d'un préjudice important et qui est tout à fait actuel. D'ailleurs, la Commission de recours a déjà relevé ces conséquences dans sa décision du 2 octobre 1996 (JAAC 61.60). A cette occasion, elle a jugé que le recourant n'avait pas un intérêt digne de protection à attaquer séparément la décision incidente de reprise de la procédure, mais que son intérêt restait entier en ce qui concernait la procédure sur le fond. En indiquant que le recourant n'a plus d'intérêt actuel à voir son recours tranché parce qu'il est au service d'un autre employeur

depuis le 27 mars 1995, le Conseil des EPF méconnaît donc le caractère provisoire de l'engagement du recourant à l'étranger - à considérer comme une solution transitoire - et le fait que ce dernier a toujours clairement exprimé son désir de continuer son activité au sein de l'EPFL, voire de (...). S'agissant du prolongement par le recourant de son congé non payé pour poursuivre son travail à l'étranger, il faut préciser que cette prolongation n'est pas intervenue, comme le considère le Conseil des EPF, en violation de l'art. 71 RE. Le recourant a averti le président de l'EPFL, le 30 juillet 1996, de l'obtention d'un nouveau contrat à partir du 1er octobre 1996. Ce dernier n'a toutefois pas jugé nécessaire, vu la situation, de prendre une mesure particulière à cet égard, comme cela ressort du téléfax du Service du personnel de l'EPFL du 16 octobre 1996. Par ailleurs, la Commission de céans

constate qu'à l'époque où la prolongation est intervenue, soit en juillet 1996, le recourant pouvait valablement considérer que la procédure était susceptible de durer encore pendant un certain temps. En effet, pendant devant le Conseil des EPF, celle-ci était toujours suspendue pour permettre à l'EPFL d'effectuer des démarches sérieuses. En fait, la procédure n'a été reprise que le 9 août 1996. En outre, en cas de décision défavorable à son égard, le recourant pouvait envisager de recourir auprès de la Commission de céans. Dans ces conditions, il est compréhensible que le recourant ait accepté un nouveau contrat à l'étranger, en attendant l'issue de la procédure. Au demeurant, cette prolongation du congé non payé se révèle être dans l'intérêt de la Confédération. Il apparaît en effet que la décision de résiliation des rapports de service n'a pas enlevé l'effet suspensif à un éventuel recours. Dès lors, tant que dure le congé non payé et que le recourant est rémunéré par un autre employeur, l'EPFL est quitte de devoir lui verser un salaire pendant toute la durée de la procédure, alors même qu'elle n'aurait aucune occupation à lui offrir.

Il résulte de ce qui précède que le recourant est toujours «touché» par la décision de résiliation des rapports de service et qu'il a un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit annulée. Dans ces conditions, il apparaît que la décision d'irrecevabilité prise par le Conseil des EPF viole le droit fédéral et que, partant, elle doit être annulée.

3.a. Selon l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours doit en principe statuer elle-même sur le recours. Cependant, cette même disposition lui accorde de manière exceptionnelle le droit de renvoyer, avec des instructions impératives, la cause à l'autorité inférieure. Cette dernière solution se justifie avant tout lorsque l'état de fait est insuffisamment établi, ainsi que lorsque le règlement du rapport de droit exige certaines compétences ou relève du domaine de l'appréciation (Moor, op. cit., vol. II, p. 448; Gygi, op. cit., p. 233). En tout cas, un renvoi se justifie toujours lorsque l'autorité inférieure a rendu une décision d'irrecevabilité et qu'elle n'a donc pas procédé à un examen matériel du recours (Kölz/Häner, op. cit., p. 179 s., ch. 304). Cette méthode sauvegarde le principe de la double instance, puisque le recourant pourra, le cas échéant, à nouveau contester les points qui, par définition, seront nouveaux, ce qui ne serait pas possible si le juge statuait lui-même (Moor, op. cit., vol. II, p. 448).

b. En l'espèce, d'une part, l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur le recours formé par le recourant. D'autre part, le recours concernant la résiliation des rapports de service pose pour l'essentiel la question de savoir si l'EPFL s'est valablement acquittée des obligations qui lui incombent en vertu des directives du 7 décembre 1990 du Département fédéral des finances concernant le règlement des problèmes de personnel consécutifs aux mesures d'organisation dans l'administration fédérale (remplacées depuis le 1er janvier 1996 par l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération, RS 172.221.104.0). Ce problème comporte donc une part d'appréciation et le Conseil des EPF, connaissant mieux que la Commission de céans le domaine de compétence du recourant et l'activité de l'EPFL, est certainement mieux à même de déterminer si l'EPFL a vraiment tout fait pour trouver une nouvelle occupation au recourant ou si une autre solution n'était pas envisageable. Pour ces deux raisons, il se justifie de renvoyer la cause devant le Conseil des EPF. Cette dernière autorité devra donc entrer en matière sur le recours du 27 avril 1995 pour examiner si la résiliation des rapports de service est fondée et, notamment, éclaircir si l'EPFL a respecté les dispositions contenues dans les directives citées ci-dessus.

Dokumente der PRK