

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 12 août 1999 en la cause X. [CRP 1999-007])

Bundespersonal. Ständiger Angestellter einer Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH), der infolge Aufhebung seines Amtes zum nicht ständigen Angestellten wird. Schadenersatzklage. Verfahrenskosten vor erster Instanz.

- Zuständigkeit der Eidgenössischen Personalrekurskommission zur Behandlung einer Beschwerde gegen einen erstinstanzlichen Entscheid des ETH-Rates betreffend eine auf dem Angestelltenverhältnis beruhende Schadenersatzklage (E. 1).

- Der Bund haftet für den Schaden den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich zufügt. Zwischen Tätigkeit und Schaden muss ein Kausalzusammenhang bestehen. Die Haftung ist grundsätzlich verschuldensunabhängig. Das Gesetz statuiert eine Kausalhaftung (E. 3b).

- Tragweite des Verhältnismässigkeitsprinzips bei Massnahmen zugunsten des Personals im Falle von Umstrukturierungen. Vorliegend hat die ETHL die aus den Richtlinien des EFD abzuleitenden Verpflichtungen für die Behandlung der Personalprobleme im Zusammenhang mit betriebsorganisatorischen Massnahmen in der Bundesverwaltung (ASUM-Richtlinien) nicht verletzt. Es liegt somit keine widerrechtliche Handlung zum Nachteil des Beschwerdeführers vor (E. 4d).

- Die im Rahmen eines Interviews für eine interne Publikation zur Personalpolitik geäusserten Versprechen sind für die Behörde unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes nicht bindend (E. 4f).

- Gemäss Art. 13 Abs. 1 und 2 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren können erstinstanzliche Verfahrenskosten nur erhoben werden, sofern ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht (E. 5).

Personnel fédéral. Employé permanent d'une Ecole polytechnique fédérale (EPF) devenu employé non permanent à la suite de la suppression de sa fonction. Demande en dommages-intérêts. Frais de procédure de première instance.

- Compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral pour trancher un recours contre une décision de première instance du Conseil des EPF concernant une demande de dommages-intérêts fondée sur des rapports de service (consid. 1).

- La Confédération est responsable si un fonctionnaire accomplit, dans l'exercice de ses fonctions, un acte de droit public, illicite et dommageable. Un rapport de causalité doit en outre exister entre l'acte et le dommage. En règle générale, point n'est besoin qu'une faute ait été commise. La loi institue en effet une responsabilité causale (consid. 3b).

- Portée du principe de la proportionnalité en matière de mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructuration. En l'espèce, l'EPFL n'a pas violé les obligations découlant des Directives du DFF concernant le règlement des problèmes de personnel consécutifs aux mesures de restructuration dans l'administration fédérale (directives ASUM). Celle-ci n'a donc commis aucun acte illicite au préjudice du recourant (consid. 4d).

- Des promesses exprimées au sujet de la politique du personnel dans le cadre d'une interview pour une publication interne ne lient pas l'autorité sous l'angle de la protection de la bonne foi (consid. 4f).

- L'art. 13 al. 1 et 2 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative ne permet de prélever des frais de procédure de première instance que si cette possibilité est expressément prévue dans une loi fédérale (consid. 5).

Personale federale. Impiegato stabile di un Politecnico federale (PF) diventato impiegato non stabile per soppressione della funzione. Domanda di risarcimento dei danni. Spese procedurali di prima istanza.

- Competenza della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale per decidere su ricorso contro una decisione di prima istanza del Consiglio dei PF concernente una domanda di risarcimento dei danni basata su rapporti di servizio (consid. 1).

- La Confederazione è responsabile se un funzionario svolge, nell'esercizio delle sue funzioni, un atto di diritto pubblico illecito e pregiudizievole. Un rapporto di causalità deve inoltre esistere fra l'atto e il danno. Di norma, non è necessario che sia stato commesso un errore. La legge stabilisce infatti una responsabilità causale (consid. 3b).

- Portata del principio della proporzionalità in materia di misure da adottare a favore del personale in caso di ristrutturazione. Nella fattispecie il PF di Losanna non ha violato le obbligazioni che derivano dalle direttive del DFF concernenti la regolamentazione dei problemi di personale dovuti alle misure di ristrutturazione nell'amministrazione federale (direttive ASUM). Quest'ultima non ha quindi commesso alcun atto illecito a scapito del ricorrente (consid. 4d).

- Le promesse espresse in merito alla politica del personale in occasione di un'intervista per una pubblicazione interna non vincolano l'autorità dal profilo della protezione della buona fede (consid. 4f).

- L'art. 13 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza sulle tasse e spese nella procedura amministrativa permette di esigere spese procedurali di prima istanza solamente se questa possibilità è espressamente stabilita in una legge federale (consid. 5).

A. Après avoir été assistant, puis premier assistant, X. fut engagé, à partir du 1er mars 1989, en tant que fonctionnaire scientifique à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

B. Par décision du 12 juin 1995, l'EPFL modifia le statut de X. en employé non permanent au sens du Règlement des employés du 10 novembre 1959 (RE, RS 172.221.104). Ce changement était motivé par le fait que la fonction de X. était supprimée en raison de la cessation d'activité du professeur Y. Son travail donnant toutefois satisfaction, un engagement d'une durée limitée jusqu'au 31 décembre 1996 lui avait été trouvé auprès du professeur Z. dans un autre département. Par courrier du 20 juin 1995, X. accepta la décision pour la période transitoire, sous réserve de l'application, pendant cette même période, des Directives du Département fédéral des finances concernant le règlement des problèmes consécutifs aux mesures d'organisation dans

l'administration fédérale du 7 décembre 1990 (ci-après: directives ASUM).

C. Dès le 1er mars 1997, X. fut à nouveau engagé à 40% en tant qu'employé non permanent jusqu'au 30 septembre 1997. Cet engagement fut successivement prolongé jusqu'au 31 août 1998. Enfin, en date du 9 juillet 1998, l'EPFL engagea X. du 15 juillet au 31 décembre 1998 comme employé non permanent à 60%. Cet emploi a été renouvelé jusqu'au 31 décembre 1999. En complément, X. a également occupé un autre poste à 20% du 1er avril 1999 au 31 juillet 1999.

D. En date du 17 décembre 1997, X. présenta une demande de dommages-intérêts au Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (ci-après: Conseil des EPF). Invoquant que l'EPFL n'aurait, depuis juin 1995, entrepris aucune démarche sérieuse pour le réaffecter au sein de l'un de ses services, violant de ce fait les obligations découlant de 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) ou des directives qui les ont précédées, il demanda le versement de diverses sommes d'argent en compensation des pertes subies en 1997 et 1998, ainsi qu'au titre de la perte de gain future et du dommage futur sur sa prévoyance professionnelle.

E. Dans sa séance du 12 novembre 1998, le Conseil des EPF rejeta la demande dans la mesure où elle était recevable et mit Fr. 5110.- de frais de procédure à la charge de X. Il considéra que, vu les nombreuses propositions de travail qui avaient débouché sur des engagements du demandeur, on ne saurait soutenir que l'EPFL avait, d'une manière générale, violé les obligations lui incombant en vertu des directives ASUM applicables au cas de X. Il en découlait qu'aucun acte illicite n'avait été commis au préjudice du demandeur. Sa demande se révélait ainsi mal fondée, dans la mesure où elle était recevable, et devait être rejetée, sans qu'il fût nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si les autres conditions de la responsabilité de la Confédération, c'est-à-dire le dommage et le lien de causalité adéquate, étaient réalisées. Ce prononcé fut notifié à X. le 1er décembre 1998. Dans les voies de droit, il était précisé que la décision pouvait faire l'objet d'un recours administratif auprès de la Commission de recours des EPF.

F. Par mémoire du 4 janvier 1999, X. (ci-après: le recourant) a interjeté, conformément aux voies de droit, un recours auprès de la Commission de recours des EPF. S'estimant incompétente - en raison de l'art. 37 al. 2 de la loi du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF, RS 414.110) - pour traiter les recours portant sur les rapports de service, ladite commission a transmis, par courrier du 12 février 1999, le recours à la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours ou de céans). Dans son mémoire, le recourant maintient qu'il y a eu violation des principes des directives ASUM due principalement à l'inaction des fonctionnaires concernés par sa réaffectation. Le Conseil des EPF aurait donc dû constater l'existence d'un acte illicite au sens de l'art. 3 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF, RS 170.32). Par ailleurs, il soutient que le Conseil des EPF ne pouvait mettre aucun frais de procédure à sa charge. En effet, l'art. 63 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) n'admet que des frais de procédure soient mis à la charge du recourant qu'au stade du recours. Or, le Conseil des EPF n'a agi que comme première autorité saisie d'une demande. Se basant sur cette argumentation, le recourant conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier au Conseil des EPF pour que, la condition de l'illicéité étant remplie, il traite plus avant sa demande de dommages-intérêts. Subsidairement, il demande que la décision du Conseil des EPF du 12 novembre 1998 soit annulée en tant qu'elle met à sa charge des frais de procédure.

G. Invité à présenter ses observations, le Conseil des EPF, dans sa réponse du 5 mai 1999, considère en premier lieu que c'est bien la Commission de recours des EPF qui est compétente, conformément à l'art. 37 al. 2 de la loi sur les EPF, pour statuer sur le recours. S'agissant des frais de procédure, ceux-ci ont été fixés en tenant compte de la revendication d'un montant nettement supérieur à un million de francs formulée par le recourant. L'art. 63 PA ne fait que régler la répartition des frais en procédure de recours. Or, une telle disposition n'intervient pas en cas de procès direct, où il n'y a qu'une seule partie. Le Conseil des EPF conclut donc à la compétence de la Commission de recours des EPF et au rejet du recours. Par courrier du 19 mai 1999, le recourant a demandé la tenue de débats publics, ainsi que la production de diverses pièces. La séance de débats publics s'est déroulée le 13 juillet 1999 et, à cette occasion, les parties ont confirmé leurs conclusions.

Les autres faits seront repris, pour autant que de besoin, dans les considérants qui suivent.

Extraits des considérants:

1.a. En premier lieu, il convient d'examiner la compétence de la Commission de céans pour se saisir du présent litige.

aa. S'agissant des réclamations pécuniaires découlant des rapports de service autres que les litiges avec une caisse de pensions, l'art. 58 al. 2 let. b ch. 3 de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le Statut des fonctionnaires (StF, RS 172.221.10) -auquel renvoie l'art. 79 RE -, prévoit que, dans la mesure où le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral 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 organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération. En vertu de l'art. 37 al. 2 de la loi sur les EPF, les décisions et les arrêtés de recours du Conseil des EPF peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission de recours des EPF. Sont exceptés les décisions et les arrêtés relatifs au statut de droit public auxquels s'appliquent les voies de droit prévues par le statut des fonctionnaires.

bb. La loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération précise en son art. 10 al. 1 que l'autorité compétente statue sur les réclamations de la Confédération qui sont contestées ou sur celles qui sont dirigées contre elle. La procédure de recours est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. Aux termes de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la loi sur la responsabilité (RS 170.321), c'est le Conseil des EPF qui est compétent, au sens de l'art. 10 al. 1 LRCF, pour statuer sur les réclamations de son ressort.

b. En l'espèce, le recourant a présenté une demande de dommages-intérêts auprès du Conseil des EPF en se basant sur le fait que, depuis juin 1995, l'EPFL n'aurait entrepris aucune démarche sérieuse pour le réaffecter au sein de l'un de ses services, violant ainsi les obligations découlant de l'ordonnance sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération. Si la compétence du Conseil des EPF pour connaître de cette demande en première instance ressort clairement de l'art. 10 al. 1 LRCF et de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance y relative, en revanche l'identité de l'autorité de recours est moins évidente. En effet, l'art. 10 al. 1 LRCF se borne à dire que la procédure de recours est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. En l'occurrence, le Conseil des EPF est d'avis que sur la base de

l'art. 37 al. 2 de la loi sur les EPF, l'autorité de recours compétente est la Commission de recours des EPF. Plusieurs arguments plaident toutefois en faveur de la compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral.

En premier lieu, il apparaît que la Commission de recours des EPF a elle-même refusé sa compétence en considérant que le recours était en relation avec les rapports de service (art. 37 al. 2 deuxième phrase de la loi sur les EPF). Dans son étude sur les commissions de recours, Rainer J. Schweizer est aussi d'avis que la Commission de recours des EPF traite tous les recours pour autant qu'ils n'aient pas comme origine un litige lié aux rapports de service de droit public (Rainer J. Schweizer, *Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen. Aktuelle Situation und Reformbedürfnisse*, Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 26, Bâle 1998, p. 19 ch. 2.1.8; voir aussi Peter Uebersax, in Moser/Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 6.5). Or, dans le cas présent, il est évident que la demande de dommages-intérêts du recourant a comme origine un problème de rapports de service.

Ensuite, il résulte des dispositions légales que la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral est l'autorité compétente pour trancher non seulement les problèmes de fond en rapport avec les rapports de service (cf. art. 58 al. 2 let. b ch. 3 StF), mais aussi les recours dans le cas de l'action récursoire de la Confédération contre le fonctionnaire ayant causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave (art. 5 al. 2 de l'ordonnance relative à la LRCF en relation avec l'art. 7 et l'art. 8 LRCF; voir André Moser, *Der Rechtsschutz im Bund*, in: Peter Helbling / Thomas Poledna (éditeurs), *Personalrecht des öffentlichen Dienstes*, Berne 1999, p. 560). La Commission de recours s'occupant à la fois des problèmes de fond en matière de personnel fédéral et de l'action récursoire, il semble donc logique qu'elle soit également l'autorité de recours désignée pour traiter les demandes de dédommagement dirigées contre la Confédération et qui ont comme origine des problèmes relatifs aux rapports de service. Comme par ailleurs, un recours de droit administratif au Tribunal fédéral est possible (absence de motif d'irrecevabilité au sens des art. 99 à 101 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 [OJ], RS 173.110), il en résulte que la Commission de recours est compétente pour traiter le présent recours.

2. (...)

3.a. Aux termes de l'art. 3 al. 1 LRCF, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire. En revanche, si c'est un organe ou un employé d'une institution indépendante de l'administration ordinaire chargée d'exécuter des tâches de droit public par la Confédération qui cause sans droit, dans l'exercice de cette activité, un dommage à un tiers, la Confédération n'est responsable envers le lésé que du dommage que l'institution n'est pas en mesure de réparer (art. 19 al. 1 let. a LRCF). En l'occurrence, l'EPFL est administrativement attribuée au Département fédéral de l'intérieur (voir l'annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA], RS 172.010.1, plus précisément le ch. 2 des unités rattachées au Département fédéral de l'intérieur). Elle ne représente donc pas une institution indépendante de l'administration ordinaire. Il en résulte que dans le cas d'espèce, la demande en dommages et intérêts concerne directement la Confédération elle-même.

b. La Confédération est donc responsable au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF si un fonctionnaire accomplit, dans l'exercice de ses fonctions, un acte de droit public, illicite et dommageable. Un rapport de causalité doit en outre exister entre l'acte et le dommage. En règle générale, point n'est besoin qu'une faute ait été commise. La loi institue une responsabilité causale (André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 795 s.; Jost Gross, in: Peter Münch/Thomas Geiser, *Schaden - Haftung - Versicherung*, Bâle, Genève, Munich 1999, ch. 3.18). La demande de dommages-intérêts doit en outre être présentée dans un certain délai. Il convient d'examiner ci-après ces conditions.

aa. Sous le terme de fonctionnaire (art. 2 al. 1 LRCF), on entend toutes les personnes investies d'une fonction publique de la Confédération. La loi s'applique par conséquent à tous les fonctionnaires, au sens classique du terme, ainsi qu'aux autres agents de la Confédération (art. 1 al. 1 let. e LRCF). La loi a comme objet les actes accomplis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agit avant tout des activités que le fonctionnaire réalise dans le cadre de ses attributions, telles qu'elles sont fixées par les prescriptions légales ou administratives et par son cahier des charges. Mais cette notion vise également les cas où le fonctionnaire, bien que s'écartant de ses attributions, a tout de même procédé à des actes que des tiers peuvent raisonnablement considérer comme relevant de sa fonction (Grisel, op. cit., p. 796 s.). Dans le cas présent, le recourant reproche au Service du personnel de l'EPFL de ne pas avoir entrepris suffisamment de démarches en vue de lui retrouver un nouvel emploi stable. Sa demande vise donc effectivement une activité entrant dans le cadre des attributions des fonctionnaires compétents du Service du personnel de l'EPFL.

bb. La responsabilité de la Confédération s'éteint si le lésé n'introduit pas sa demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale dans l'année à compter du jour où il a eu connaissance du dommage, et en tout cas dans les dix ans à compter de l'acte dommageable du fonctionnaire (art. 20 al. 1 LRCF). Les délais fixés sont des délais de péremption. Ils ne sont par conséquent pas susceptibles d'être interrompus (ATF 108 Ib 98 consid. 1, 86 I 66). La connaissance du dommage suppose celle des circonstances propres à motiver une action en justice, ce qui nécessite que le demandeur connaisse non seulement le dommage au sens strict mais aussi les autres conditions lui permettant de mettre en cause la responsabilité de la Confédération, faute de quoi le demandeur ne serait pas en mesure d'agir pour sauvegarder son droit (ATF 108 Ib 98 consid. 1b). Le lésé n'est dûment renseigné sur un état de fait en évolution qu'au moment où il peut apprécier les conséquences définitives de l'événement préjudiciable (ATF 89 II 404). Point n'est besoin cependant qu'il soit en mesure de calculer le montant exact du dommage (ATF 108 Ib 99 s. consid. 1c). En l'espèce, le recourant a introduit sa demande devant le Conseil des EPF le 17 décembre 1997. Le Service du personnel de l'EPFL n'ayant selon lui entrepris aucune démarche sérieuse depuis juin 1995 pour lui trouver un emploi durable, il a précisé qu'il s'était retrouvé au chômage complet au mois de janvier et février 1997, puis au chômage à 60% de mars à décembre 1997. Faute d'avoir trouvé un nouvel emploi, il serait de nouveau au chômage complet dès le 1er janvier 1998. Il faisait donc valoir des dommages pour les années 1997 et 1998, ainsi que des dommages en rapport avec la perte de gain future et sa prévoyance professionnelle future. Comme l'a souligné à juste titre le Conseil des EPF, ces événements n'étaient guère prévisibles plus d'une année avant l'introduction de la demande. Celle-ci a donc été présentée à temps devant l'autorité inférieure et c'est avec raison que cette dernière est entrée en matière.

cc. La Confédération n'est tenue de réparer un dommage que si celui-ci a été causé sans droit, c'est-à-dire par un acte illicite (cf. Moser, *Der Rechtsschutz...*, op. cit., p. 559). Un acte peut être illicite selon deux points de vue: ou bien dans le résultat qu'il déclenche «Erfolgsunrecht» ou bien dans la manière dont il se produit «Handlungsunrecht». L'atteinte est par elle-même illicite «Erfolgsunrecht» lorsqu'elle porte sur un droit subjectif absolu «Rechtsgut», qui, par sa nature même, impose son respect à un tiers quelconque: vie et intégrité corporelle, liberté, propriété et autres droits réels, possession, droit de la personnalité (voir Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berne 1991, p. 466). Lorsqu'aucun droit absolu n'est lésé, l'illicéité ne résulte pas de l'atteinte elle-

même à la situation du lésé, mais de la violation par l'auteur du dommage d'une norme de comportement «Handlungsunrecht». De telles normes sont contenues ordinairement dans les législations spéciales, mais peuvent aussi découler des principes généraux, comme par exemple la bonne foi, dans le cas de renseignements inexacts (ATF 107 Ib 7 consid. 2) ou d'assurances erronées (ATF 105 Ia 343 consid. 6), et la proportionnalité. Le Tribunal fédéral emploie pour définir l'illicéité une formule générale, selon laquelle elle est réalisée dès lors qu'un comportement viole un ordre ou une défense édictés par l'ordre juridique pour la protection du droit atteint (ATF 115 Ib 180 s. consid. 2b; voir Moor, op. cit., p. 467 s.). L'acte illicite peut revêtir la forme d'une action ou d'une omission. L'abstention ne sera cependant illicite que si l'autorité est tenue d'agir lorsque les conditions légales sont remplies (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, ch. 2433 s.; Jost, op. cit., ch. 3.42 et 3.61).

Dans le cas d'espèce, le recourant soutient que les fonctionnaires du Service du personnel de l'EPFL concernés par sa réaffectation devaient, selon les directives ASUM, les recommandations du président de l'EPFL du 6 avril 1993 et le principe de la proportionnalité, tout mettre en oeuvre afin de lui trouver un emploi de remplacement au sein de l'EPFL. Comme il y a eu violation des directives, le Conseil des EPF aurait dû constater l'existence d'un acte illicite. Ces divers éléments sont examinés ci-après.

4.a. A titre préliminaire, il convient de préciser que les directives ASUM ont été remplacées par l'ordonnance sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération. Cette dernière est entrée en vigueur le 1er janvier 1996 et ne s'applique pas aux mesures (plans sociaux, etc.) décidées avant son entrée en vigueur (art. 24 al. 1 de l'ordonnance). Le poste du recourant ayant été supprimé en 1995, son cas doit être examiné avant tout à la lumière des directives. Cette circonstance a toutefois peu d'incidence dans la mesure où, s'agissant des dispositions intéressant le présent recours, il s'avère que l'ordonnance est très proche des directives qui l'ont précédée.

b. En règle générale, les instructions et les directives administratives - ou, en d'autres termes, les ordonnances administratives - n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, pas force de loi et ne constituent pas du droit fédéral au sens de l'art. 49 let. a PA (ATF 121 IV 66 consid. 3, ATF 119 Ib 41 consid. 3d, ATF 118 V 210 consid. 4c, ATF 117 Ib 231 consid. 4b; JAAC 55.27 consid. 1.4 et réf. citées; Moser, Prozessieren..., op. cit., ch. 2.67; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 271; Gygi, op. cit., p. 290). Si les directives, circulaires ou instructions émises par l'administration ne peuvent contenir de règles de droit, elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré. Il ne doit cependant en tenir compte que si elles respectent le sens et le but de la norme applicable (ATF 121 II 478 consid. 2b; voir également le récent arrêt non publié du Tribunal fédéral du 26 avril 1999 en la cause B. [1A.259/1998], consid. 5b/bb).

c. Les directives ASUM prévoient que lors de mesures d'organisation (restructuration et réorganisation), l'administration met tout en oeuvre pour sauvegarder l'emploi de manière à éviter autant que possible les cas de rigueur (ch. 1.1). L'administration doit veiller à ce que les personnes concernées retrouvent si possible une activité économique conforme à leurs aptitudes (ch. 1.2). Le personnel en quête d'un nouvel emploi est aidé dans sa recherche (ch. 2.2.2). En vue de garantir la réaffectation du personnel, l'administration peut, lorsque des restructurations sont prévues, prendre en temps utile des mesures d'organisation telles que renonciation à repourvoir des postes, engagements limités dans le temps ou sous réserve d'acceptation d'une autre activité, mutations et affectations à d'autres lieux de service (ch. 2.3.1). Dans la mesure où une réaffectation au même secteur de tâches n'est pas envisageable, il convient d'en informer les services fédéraux susceptibles de fournir directement ou indirectement un emploi au personnel disponible (ch. 2.4.1). A qualifications à peu près égales, on donnera la préférence aux candidatures des collaborateurs et collaboratrices touchés par des mesures de réorganisation (ch. 2.4.2). L'ordonnance du Conseil fédéral prévoit des principes analogues. Elle stipule notamment que l'administration met tout en oeuvre afin de confier aux agents menacés de licenciement un autre emploi raisonnable au sein de l'administration fédérale ou à l'extérieur de celle-ci, en tenant compte - dans la mesure du possible - de la situation personnelle de l'agent (art. 2 al. 2). Il est également prévu que les postes vacants doivent en principe être repourvus par du personnel recruté au sein de l'administration fédérale (art. 4). Autant les directives (ch. 2.5) que l'ordonnance (art. 2 al. 3) soulignent que les personnes concernées doivent collaborer lors de l'exécution des mesures et faire preuve d'initiative dans la recherche d'un nouvel emploi. Même si l'administration doit entreprendre certaines démarches et éviter autant que possible les résiliations des rapports de service (cf. art. 2 al. 1 de l'ordonnance), on ne peut déduire des dispositions précitées aucun droit de l'agent à être maintenu dans son emploi ou à être affecté à un autre poste.

L'obligation de l'Etat de proposer dans la mesure du possible à l'agent touché par la suppression de son poste une autre place correspondant à ses capacités découle d'une façon générale de l'application du principe de la proportionnalité. Dans ce sens, les directives et l'ordonnance sont l'expression de ce principe (arrêts non publiés du Tribunal fédéral du 26 avril 1999 précité consid. 5b/aa et du 11 avril 1997 en la cause M. [2A.532/1996], consid. 3c et 4b/aa; Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 1995 p. 429).

d. Dans le cas d'espèce, il résulte du dossier et de la décision attaquée que le poste du recourant a été supprimé le 31 mars 1995 suite à la cessation de l'activité du Professeur P. Le travail du recourant ayant toutefois donné satisfaction, l'EPFL lui a trouvé un travail provisoire chez le Professeur Z., jusqu'au 31 décembre 1996. Par la suite, l'EPFL a encore engagé le recourant à 40% du 1er mars 1997 au 30 septembre 1997 auprès du Professeur C. Ces rapports de service ont été successivement prolongés jusqu'au 31 août 1998. A partir du 15 juillet 1998, le recourant a pu obtenir un poste à 60%, chez le Professeur D. Cet emploi a été renouvelé jusqu'au 31 décembre 1999. En complément, le recourant a également occupé un poste à 20% auprès du Professeur C. du 1er avril 1999 au 31 juillet 1999.

Comme l'a souligné le Conseil des EPF dans sa décision du 12 juin 1995, il apparaît clairement que, vu les différents engagements dont a pu bénéficier le recourant, il n'est pas soutenable d'affirmer que l'EPFL a, d'une manière générale, violé les obligations lui incombant en vertu des directives ASUM. Diverses pièces du dossier démontrent en outre que le Service du personnel de l'EPFL a manifesté son soutien au recourant à plusieurs reprises. Ainsi, par courrier du 8 février 1996, le service en question pria le recourant de prendre contact avec lui pour examiner les différentes possibilités de reclassement. Une telle rencontre a eu lieu le 1er mars 1996. Le Service du personnel a pris contact avec deux professeurs et un responsable de service, mais sans obtenir de résultat. En date du 1er octobre 1996, le Service du personnel informait le recourant que ses recherches n'avaient pas donné de résultat positif à ce jour, mais qu'il restait à sa disposition pour apporter un appui dans ses propres démarches. On ne peut donc pas reprocher au Service du personnel de l'EPFL de n'avoir rien entrepris depuis juin 1995 pour réaffecter le recourant. Il est certes possible, comme l'a soutenu ce dernier lors de l'audience de débats publics du 13 juillet 1999, que c'est grâce à ses efforts qu'il a pu obtenir ces emplois provisoires. La Commission de recours constate toutefois que ce faisant, le recourant n'a fait que respecter de son côté le ch. 2.5 des directives qui enjoignent aux

personnes concernées par les mesures de restructuration de faire preuve d'initiative dans la recherche d'un nouvel emploi.

e. (Candidature du recourant à un poste mis au concours par un laboratoire de l'EPFL)

(...) Cette procédure de candidature litigieuse ne saurait occulter toutes les autres démarches entreprises par le Service du personnel, lesquelles, comme il a été relevé ci-dessus, ont permis au recourant de bénéficier jusqu'à présent de plusieurs engagements, même s'il est vrai que ceux-ci sont à temps partiel depuis 1997. Par ailleurs, comme le souligne le Conseil des EPF, le recourant a eu pendant toute cette période le temps de chercher de son côté un travail approprié. Le fait qu'il n'y soit pas arrivé démontre qu'actuellement, il ne doit pas être si évident de trouver un poste de travail pour une personne ayant ses qualifications. Il découle de ce qui précède que le Conseil des EPF n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que l'EPFL n'avait pas violé, d'une manière générale, les obligations découlant des directives ASUM.

f. Le recourant invoque également les recommandations du Président de l'EPFL, publiées dans le journal interne Flash EPFL du 6 avril 1993, en rapport avec le démembrement de l'Institut de Génie Atomique. Selon lui, ces déclarations auraient dû enjoindre le Service du personnel à intervenir auprès du chef du Laboratoire (...) pour lui signaler qu'à qualification à peu près égale, la préférence devait être donnée aux candidatures des collaborateurs et collaboratrices touchés par des mesures d'organisation. Ce faisant, le recourant fait donc valoir une violation de son droit à la protection de la bonne foi.

aa. Le principe de la bonne foi - issu de l'art. 2 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), découlant directement de l'art. 4 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Cst., RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique - énonce qu'un comportement loyal et digne de confiance doit présider dans les rapports entre l'Etat et les administrés. En matière de renseignements, promesses ou assurances donnés à un administré, la jurisprudence a dégagé un certain nombre de critères permettant de juger s'il y a eu violation du principe de la bonne foi. En vertu de cette jurisprudence, ce principe est violé lorsque, cumulativement: l'administration a agi dans une situation individuelle et concrète, vis-à-vis d'une personne déterminée (une promesse, un comportement ou un renseignement généraux ou imprécis ne suffisent pas); l'autorité qui a agi était compétente ou censée l'être; l'attitude de l'autorité était de nature à inspirer confiance et le citoyen concerné ne pouvait ni ne devait reconnaître d'emblée l'illégalité de la promesse; ladite assurance ou promesse a incité l'administré à prendre des mesures dont la modification lui serait préjudiciable; enfin, la législation applicable n'a pas été modifiée entre le moment où l'administration a donné la promesse en cause et celui où le principe de la bonne foi a été invoqué (ATF 124 II 269 s. consid. 4a, ATF 119 V 307 consid. 3a; Knapp, op. cit., n° 509).

bb. En l'espèce les déclarations en question, datant de 1993, concernaient avant tout la situation des physiciens touchés par le démembrement de l'Institut de Génie atomique. Or, le recourant ne travaillait pas dans cet institut. Si certains propos de cet article peuvent éventuellement être interprétés d'une manière plus générale «Nous avons donc pris la décision en décembre de donner la priorité aux gens qui étaient dans l'Ecole, des postes d'Etat», ceux-ci ne peuvent toutefois pas à l'évidence être considérés comme une assurance donnée au recourant dans une situation individuelle et concrète et qui pourrait lier l'autorité. Par ailleurs, le recourant n'a pris aucune disposition qu'il n'aurait pu modifier par la suite sans subir de préjudice. Il s'ensuit que les conditions requises pour que le recourant puisse se prévaloir de la protection de sa bonne foi ne sont pas réalisées dans le cas présent.

g. Il résulte de tout ce qui précède que l'EPFL n'a commis aucun acte illicite au préjudice du recourant. C'est donc avec raison que le Conseil des EPF a considéré que la demande de dommages-intérêts était mal fondée, sans avoir encore besoin de se prononcer sur la question de savoir si les autres conditions de la responsabilité, soit le dommage et le lien de causalité adéquate, étaient réalisées. Le recours doit par conséquent être rejeté quant à sa conclusion principale.

5. Dans une conclusion subsidiaire, le recourant demande l'annulation de la décision du Conseil des EPF en tant qu'elle met à sa charge des frais de procédure. En effet, s'appuyant sur l'art. 2 al. 3 et l'art. 13 al. 2 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative du 10 septembre 1969 (RS 172.041.0), l'autorité inférieure a mis à la charge du recourant Fr. 5000.- d'émolument d'arrêt et Fr. 110.- d'émolument d'écritures. Dans son mémoire de recours, le recourant invoque que l'ordonnance sur les frais n'est qu'une ordonnance d'exécution de la PA. Or, selon cette loi, des frais de procédure ne peuvent être mis à sa charge qu'au stade du recours (art. 63 PA). En tant que première autorité saisie de la demande de dommages-intérêts, le Conseil des EPF ne pouvait pas mettre de frais à sa charge. Dans sa réponse, l'autorité inférieure rétorque qu'aucune disposition fédérale ne fait obstacle à l'application de l'art. 13 al. 2 de l'ordonnance sur les frais et, certes pas, l'art. 63 PA qui concerne la répartition des frais en procédure de recours, alors qu'une telle règle n'est pas nécessaire en cas de procès direct où il n'y a qu'une seule partie.

a. Lorsqu'il s'agit d'interpréter une norme légale, le but est d'en restituer le sens. De prime abord, il y a lieu de se référer à la lettre de la disposition. Cependant, cette dernière peut ne pas être déterminante à elle seule. En particulier, lorsque le texte n'est pas clair ou admet plusieurs significations, il est nécessaire de rechercher sa véritable portée à l'aide d'autres instruments d'interprétation, comme notamment l'historique de la norme et son but. Le sens qu'elle prend dans son contexte est également important (ATF 124 III 268 consid. 4, ATF 121 V 17 consid. 4a). Lors de l'interprétation de dispositions, le Tribunal fédéral se laisse guider par une pluralité de méthodes et n'admet de se reposer sur le seul élément grammatical que lorsqu'il en ressort sans doute aucun une solution juste et objective (ATF 125 II 179 consid. 3, ATF 124 II 199 consid. 5a, ATF 121 III 219 consid. 1d/aa; JAAC 63.21 consid. 3b; Moser, Prozessieren..., op. cit., n° 2.70).

b. La présente procédure est régie par la PA. Cela ressort de l'art. 10 al. 1 deuxième phrase LRCF. D'un point de vue systématique, la PA contient d'abord un certain nombre de règles générales de procédure (art. 7 à 43 PA), puis des dispositions touchant spécifiquement la procédure de recours (art. 44 à 71 PA). Or, il convient de relever que des frais de procédure ne sont prévus que pour les décisions sur recours (art. 63 PA). Pour les décisions de première instance, aucune disposition particulière au sujet des frais de décision n'a été introduite. Dans la partie des règles générales de procédure, il est seulement indiqué que l'autorité appelée à statuer peut percevoir un émolument pour la consultation des pièces d'une affaire liquidée (art. 26 al. 2 PA). De même, l'art. 33 al. 2 PA parle de l'éventualité de faire supporter, sous certaines conditions, les frais relativement élevés entraînés par l'administration de preuves. L'art. 4 PA réserve toutefois l'application des dispositions de droit fédéral qui règlent une procédure plus en détail pour autant qu'elles ne dérogent pas à la PA elle-même.

c. L'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative fixe en premier lieu les modalités des frais de décision pour la procédure de recours (première partie). Dans une deuxième partie, elle traite des autres procédures. Aux termes de l'art. 13 al. 1 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative, les frais de procédure relatifs aux autres décisions ne relevant pas d'une procédure de recours sont fixés conformément au droit fédéral applicable en la matière. (...)

(...)

d. A première vue, il est certes possible d'interpréter l'art. 13 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative dans le sens que l'autorité peut percevoir les montants indiqués dans cette disposition, même si la loi qu'elle applique ne contient aucune réglementation au sujet des frais. Cet article servirait ainsi à combler d'éventuelles lacunes. Cependant aux yeux de la Commission, cette disposition signifie uniquement - de manière un peu équivoque - que dans les cas où le droit fédéral prévoit la possibilité de prélever des frais et que des montants différents ne sont pas indiqués, l'autorité peut percevoir les montants mentionnés aux let. a à c de l'art. 13 al. 2. Si le droit fédéral ne prévoit pas de mettre de frais à la charge des parties, la question de savoir s'il y a une réglementation contraire aux let. a à c ne se pose même pas. En l'absence d'une base légale, il est exclu de fixer des frais dans une procédure administrative de première instance. Cette conclusion est confortée par la systématique et la volonté du législateur en ce qui concerne la PA. Comme il a été rappelé ci-dessus, cette loi n'autorise la mise des frais de procédure à la charge des parties qu'au stade du recours. En

première instance, seule la couverture des frais de consultation de dossier ainsi que de l'administration des preuves coûteuses est prévue (art. 26 al. 2 et art. 33 al. 2 PA). Dans le préambule de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative, l'art. 26 al. 2 et l'art. 63 al. 5 PA sont cités comme bases légales, ainsi que l'art. 4 PA qui réserve l'application d'autres dispositions du droit fédéral. Cela signifie clairement qu'en procédure administrative, des frais ne peuvent être prélevés que si le droit fédéral le prévoit expressément et qu'il n'y a pas de place dans ce contexte pour des lacunes (dans ce sens, voir les auteurs qui, en rapport avec l'art. 13 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative, précisent que les frais de procédure doivent être prévus dans le droit fédéral: Kölz/Häner, op. cit., ch. 371; René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1996, n° 1172; Gygi, op. cit., p. 329).

e. En l'espèce, comme ni la PA ni la LRCF ne prévoient la possibilité de prélever des frais pour les décisions de première instance, il en résulte que le Conseil des EPF, statuant comme première instance, ne disposait pas de base légale pour percevoir des frais de procédure à son niveau. En tant qu'elle met des frais de procédure à la charge du recourant, sa décision doit par conséquent être annulée. Dans ce contexte, l'argument du Conseil des EPF selon lequel, il n'y aurait pas d'obstacle à prélever des frais car on se trouverait dans le cadre d'un procès direct, n'est pas fondé. En effet, il est patent que, depuis la révision de l'OJ du 4 octobre 1991 entrée en vigueur le 1er janvier 1994, les demandes de dommages-intérêts ne font plus l'objet d'une action de droit administratif, mais sont réglées par la voie de la décision, à l'exception des demandes résultant de l'activité officielle des parlementaires ou des magistrats (FF 1991 II 493; Peter Uebersax, *Zur Entlastung der eidgenössischen Gerichte durch eidgenössische Schieds- und Rekurskommissionen sowie durch die Neuregelung des verwaltungsrechtlichen Klageverfahrens*, in *Pratique juridique actuelle [PJA]*, 10/94 p. 1228; Moser, *Prozessieren...*, op. cit., n° 2.4; Gross, op. cit., ch. 3.65; Pierre Tschannen, *Amtliche Warnungen und Empfehlungen*, in: *Rapports et communications de la Société suisse des juristes*, 1999/4, p. 439 ch. 2 et la note en bas de page 261).

6. Eu égard à ce qui précède, le recours est rejeté en ce qui concerne la demande de dommages-intérêts. En revanche, la conclusion subsidiaire tendant à ce que la décision du Conseil des EPF soit annulée en tant qu'elle met des frais de procédure à sa charge est admise.

a. De pratique constante, la Commission de recours ne met pas à la charge de la partie déboutée les frais de procédure, à moins que celle-ci n'ait recouru à la légèreté ou par témérité. Cette manière de procéder repose sur l'idée que, par application analogique de l'art. 343 al. 2 et 3 du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220), les fonctionnaires et autres agents de l'administration doivent au moins pouvoir porter leur contestation devant une autorité judiciaire sans encourir de frais (décision de la Commission de recours du 23 août 1994, publiée dans la JAAC 59.3 consid. 5 in fine). L'obligation d'une procédure simple et gratuite ne vaut cependant que pour les contestations dont la valeur litigieuse n'atteint pas Fr. 20 000.-. Au delà de ce montant, les tribunaux civils, y compris le Tribunal fédéral, n'accordent en principe plus la gratuité de la procédure et cela correspond

également à la pratique de la Commission de céans (JAAC 60.73 consid. 5; Moser, *Prozessieren...*, op. cit., n° 4.12).

En l'espèce, le recourant a présenté une demande de dommages-intérêts d'un montant supérieur à 1 million de francs. Les conditions de la gratuité ne sont ainsi plus réunies et il se justifie de percevoir des frais de procédure. Ceux-ci sont cependant réduits en raison de l'admission partielle du recours (art. 63 al. 1, deuxième phrase, PA). L'autorité de recours impute, dans le dispositif, l'avance sur les frais de procédure correspondants et rembourse le surplus éventuel (art. 63 al. 1 PA et art. 1 ss, plus particulièrement art. 5 al. 3 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative).

b. Conformément à l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais qui lui ont été occasionnés. Le montant de cette indemnité est fixé selon l'art. 8 al. 1, l'art. 3 et l'art. 4 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative et, par renvoi, selon l'art. 4 al. 1 et l'art. 6 al. 1 du Tarif pour les dépens alloués à la partie adverse dans les causes portées devant le Tribunal fédéral (RS 173.119.1). En l'occurrence, compte tenu du fait que seule la conclusion subsidiaire a été admise, l'indemnité accordée à titre de dépens est fixée à Fr. 1500.-.

Dokumente der PRK