

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 23 février 2000 en la cause Ecole polytechnique fédérale de Lausanne c/ Conseil des écoles polytechniques fédérales [CRP 1999-025])[5]

Bundespersonal. Zuständigkeit der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK). Beschwerdelegitimation einer hierarchisch untergeordneten Behörde.

- Die rückwirkende Anerkennung des Angestelltenstatus stellt keine «Verfügung über die erstmalige Begründung des Dienstverhältnisses und über die Beförderung» dar (Art. 100 Abs. 1 Bst. e Ziff. 1 OG); die Beschwerde an das Bundesgericht ist möglich und die PRK somit zuständig (E. 1a/aa).

- Eine Behörde ist zur Beschwerde legitimiert, wenn sie in ihren Vermögensinteressen wie eine Privatperson betroffen ist, oder bei der Ausübung der hoheitlichen Tätigkeit in ihrer Autonomie verletzt wird (E. 1c/aa). Jedoch kann eine Vorinstanz selbstverständlich den Entscheid einer übergeordneten Behörde derselben Körperschaft, welche ihren eigenen Entscheid aufgehoben oder abgeändert hat, nicht anfechten (E. 1c/bb).

Personnel fédéral. Compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (CRP). Qualité pour recourir d'une autorité hiérarchiquement subordonnée.

- La reconnaissance avec effet rétroactif du statut d'employé ne constitue pas une «décision concernant la création initiale des rapports de service et les promotions» (art. 100 al. 1 let. e ch. 1 OJ); le recours au TF est ouvert et la CRP est ainsi compétente (consid. 1a/ aa).

- Une autorité est légitimée à recourir lorsqu'elle est atteinte dans ses intérêts patrimoniaux comme un privé ou lorsque, agissant dans le cadre de la puissance publique, elle est touchée dans son autonomie (consid. 1c/aa). Il faut toutefois clairement excepter de cette règle le recours déposé par une instance inférieure contre la décision prise par une autorité supérieure de la même collectivité annulant ou modifiant la sienne (consid. 1c/bb).

Personale federale. Competenza della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale (CRP). Legittimazione ricorsuale di un'autorità gerarchicamente subordinata.

- Il riconoscimento con effetto retroattivo dello statuto di impiegato non costituisce una decisione «sulla istituzione iniziale del rapporto di servizio e sulla promozione» (art. 100 cpv. 1 lett. e n. 1 OG); è possibile il ricorso al TF per cui la CRP è competente (consid. 1a/aa).

- Un'autorità è legittimata a ricorrere se è toccata nei suoi interessi patrimoniali come un privato oppure se, agendo quale potere pubblico, è toccata nella sua autonomia (consid. 1c/aa). Tuttavia, se un'autorità superiore della stessa collettività decide di annullare o modificare la decisione di un'autorità inferiore, quest'ultima non può interporre ricorso (consid. 1c/bb).

Par recours du 29 octobre 1999, l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL, la recourante) a contesté auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (la Commission de recours ou la Commission de céans) la décision du Conseil des écoles polytechniques fédérales (Conseil des EPF) du 15 février 1999 (JAAC 64.64)[4] et a conclu à son annulation.

La Commission de recours a déclaré le recours irrecevable.

Extraits des considérants:

1.a. En premier lieu, il convient d'examiner la compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral pour se saisir du présent litige.

aa. En vertu de l'art. 58 al. 2 let. b ch. 3 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10), 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 autonomes de la Confédération, concernant les réclamations pécuniaires découlant des rapports de service et les réclamations non pécuniaires, dans la mesure où le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral est ouvert. Pour déterminer si une décision peut faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, il faut notamment s'assurer que son objet ne relève pas 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).

Le recours est dirigé en l'occurrence contre une décision du Conseil des EPF. Le Conseil des EPF est l'organe de dernière instance d'un établissement autonome de la Confédération. Savoir si le Conseil des EPF était compétent pour traiter de cette affaire relève, au niveau de la Commission de recours, des questions de fond et n'influence en rien l'appréciation de sa propre compétence. En outre, le recours de droit administratif serait en principe recevable quant à l'objet devant le Tribunal fédéral, car la décision attaquée n'entre pas dans le cadre des motifs d'irrecevabilité prévus aux art. 99 à 101 OJ, en particulier à l'art. 100 let. e OJ. En effet, la reconnaissance avec effet rétroactif du statut d'employé ne constitue pas une «décision concernant la création initiale des rapports de service et les promotions» (art. 100 let. e ch. 1 OJ). Ne tombe sous le coup de ce chiffre que la prise en compte ou le rejet d'une candidature (ATF 118 Ib 289 consid. 1a non publié, dans lequel le Tribunal fédéral est entré en matière sur une non-nomination en qualité de fonctionnaire; décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 14 juillet 1997, publiée dans la JAAC 62.33 consid. 1; André Moser, Der Rechtsschutz im Bund, in Helbling/Poledna (éditeurs), Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Berne 1999, p. 547). La Commission de céans est donc compétente pour traiter le présent recours.

(...)

c. Il s'agit à ce stade d'examiner si la recourante possède la qualité pour agir devant la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral.

aa. Dans le cadre du recours administratif a qualité pour recourir, selon l'art. 48 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), quiconque est touché par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi que toute autre personne, organisation ou autorité que le droit fédéral autorise à recourir (let. b). Dans la mesure où une autorité ne peut se prévaloir d'une norme légale au sens de l'art. 48 let. b PA lui garantissant expressément une voie de recours (voir à ce propos ATF 123 II 544 consid. 2c, traduit à la Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 1998 I 551), il s'agit d'examiner si elle peut avoir qualité pour agir en vertu de l'art. 48 let. a PA, qui exige un intérêt digne de protection (formulation identique à l'art. 103 let. a OJ, relatif au recours de droit administratif au Tribunal fédéral; voir à ce propos, ATF 124 II 417 consid. 1e/bb, ATF 123 II 427 consid. 3a [f], ATF 122 II 36 consid. 1b, traduit au Journal des Tribunaux [JdT] 1997 I 486, JdT 118 lb 616 consid. 1b, JdT 112 lb 130 consid. 2; JAAC 59.85 consid. 1.2).

L'intérêt pour attaquer une décision peut être «de nature juridique ou être un simple intérêt de fait» (ATF 125 II 362 consid. 3b/aa, ATF 123 II 378 consid. 2 / RDAF 1998 I 541, ATF 121 II 174 consid. 2b; voir aussi JAAC 62.16 consid. 2a). Il faut cependant que le recourant soit touché «plus que quiconque» et qu'il se trouve «dans une relation particulièrement étroite et digne de considération avec l'objet du litige». Afin qu'un lien étroit avec l'objet du litige soit admis, il est nécessaire que l'intérêt invoqué soit direct, propre et personnel (Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, ch. 541). Cet intérêt consiste en l'utilité pratique que le succès du recours constituerait pour le recourant, c'est-à-dire dans l'élimination du dommage matériel ou idéal que la décision attaquée lui causerait (cf. ATF 125 II 497 consid. 1a/bb; JAAC 62.16 consid. 2a, JAAC 59.99 consid. 2.4; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berne 1991, p. 412 ss; André Moser, in Moser/Ueber- sax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.22 ss).

Les règles générales relatives à la qualité pour agir en droit administratif ont avant tout pour but de définir les voies de droit ouvertes aux particuliers (ATF 124 II 417 consid. 1e/bb, ATF 123 II 374 consid. 2c / RDAF 1998 I 540), leur fournissant ainsi une protection contre l'exercice de la puissance publique, et ne sont en principe pas applicables telles quelles pour trancher la question de la légitimation des collectivités publiques. Appliqués aux collectivités publiques, ces critères ont pour conséquence qu'une autorité est en particulier légitimée à recourir lorsqu'elle est atteinte dans ses intérêts patrimoniaux comme un privé, par exemple en tant qu'employeur (ATF 124 II 419 consid. 1e/dd) ou lorsque, agissant dans le cadre de la puissance publique, elle est touchée dans son autonomie, par exemple en tant que créancière d'un émolument (ATF 119 lb 391 consid. 2e) ou en tant que titulaire d'une compétence en matière de police des constructions (ATF 117 lb 113 consid. 1b). En ce qui concerne l'atteinte aux intérêts patrimoniaux, il faut préciser que celle-ci doit être directe, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas consister uniquement en un surcroît de dépenses dû à l'obligation d'exercer une tâche publique (ATF 123 II 428 consid. 3c [f]; Pierre Moor, *La qualité pour agir des autorités et collectivités dans les recours de droit public et de droit administratif*, in Haldy/Rapp/ Ferrari (éditeurs), *Etudes de procédure et d'arbitrage en l'honneur de Jean-François Poudret*, Lausanne 1999, p. 118; Attilio R. Gadola, *Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein «abstraktes» Beschwerderecht?*, in *Pratique juridique actuelle* 1993, p. 1467).

Une autorité n'est au contraire pas légitimée à recourir, lorsque le recours a pour seul but une correcte application du droit, c'est-à-dire un intérêt public général. Il ne suffit donc pas qu'une autorité soutienne, dans un de ses domaines de compétence, une opinion juridique qui diverge de celle d'une autre autorité compétente (ATF 124 II 418 consid. 1e/bb, ATF 123 II 545 consid. 2e et les nombreuses références citées / RDAF 1998 I 551, ATF 122 II 383 consid. 2c / RDAF 1997 p. 463; JAAC 60.36 p. 326; Peter Schmid, *Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat*, Berne/Stuttgart/Vienne 1997, p. 150 et les références citées).

bb. Il faut toutefois clairement excepter des règles précitées le recours déposé par une instance inférieure contre la décision prise par une autorité supérieure de la même collectivité annulant ou modifiant la sienne (ATF 124 II 419 consid. 1e/dd, qui précise par ailleurs que le recours de l'exécutif cantonal contre un prononcé du tribunal cantonal n'est pas comparable à cette situation, ATF 123 II 545 consid. 2e et f et les références citées, ATF 65 I 272 et ATF 61 I 146 consid. 1; Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Berne 1983, p. 164 s.; Moor, *La qualité...*, op. cit., p. 117 s.; Moser, *Prozessieren...*, op. cit., ch. 2.33 et les références citées). L'ordre juridique a en effet précisément attribué à chaque autorité la compétence de statuer de manière successive, suivant une voie hiérarchique. Selon la conception suisse de l'organisation de l'Etat, les divergences d'opinion entre autorités d'une même collectivité doivent être résolues par la voie politique et non juridique. La règle vaut même lorsque l'autorité recourante estime que l'autorité dont elle conteste la décision a empiété sur ses compétences, car, avec ce motif, elle ne fait rien d'autre que défendre son propre intérêt contre celui de l'autre autorité (Moor, *La qualité* ¼, op. cit., p. 119 s.).

Au sein de l'administration, on qualifie de relation de subordination hiérarchique le lien vertical entre les différents services selon une même ligne. Deux caractéristiques fondamentales du pouvoir de subordination sont, d'une part, la faculté d'instruction et de direction de l'autorité supérieure quant aux buts à poursuivre et aux moyens à employer, d'autre part, le pouvoir de contrôle de cette même autorité, qui implique le pouvoir de révoquer les actes de l'autorité inférieure (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, p. 10 s.). On perçoit dès lors aisément que le recours administratif, c'est-à-dire la voie de droit ouverte devant l'autorité hiérarchiquement supérieure, a pour base le pouvoir de subordination hiérarchique (Moor, vol. II, op. cit., p. 348). Le fait qu'une autorité remplisse à la fois le rôle d'autorité de surveillance et d'autorité de recours ne présente aucune ambiguïté, mais constitue au contraire une évidence. Certes, l'hypothétique comportement contradictoire d'une autorité hiérarchiquement supérieure qui sanctionnerait en tant qu'autorité de recours des actes qu'elle a tacitement approuvés en tant qu'autorité de surveillance peut paraître insatisfaisant. Il ne revient toutefois pas à une autorité judiciaire d'entrer en matière sur ce genre de litige.

2.a. En l'espèce, il est incontestable que la recourante dispose de la personnalité juridique, en vertu de l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales du 4 octobre 1991 (Loi sur les EPF, RS 414.110). Toutefois, la personnalité juridique n'implique pour la recourante, dans le présent cadre procédural, que la capacité d'ester en justice et non pas automatiquement la qualité pour recourir, qui doit être appréciée à la lumière des conditions susmentionnées. Etant donné que le recours déposé par une instance inférieure contre la décision prise par une autorité supérieure de la même collectivité annulant ou modifiant la sienne est de toute manière irrecevable, la Commission de recours examinera en premier lieu le lien unissant la recourante au Conseil des EPF, cherchant à déterminer s'il s'agit d'un lien de subordination hiérarchique.

b. A titre préliminaire, il convient de relever que, en vertu de l'annexe à l'art. 6 al. 3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1), les Ecoles polytechniques fédérales et le Conseil des écoles polytechniques fédérales constituent des unités de l'administration fédérale décentralisée rattachées au Département fédéral de l'intérieur, c'est-à-dire des unités dépendant d'une même collectivité.

D'une analyse des textes de loi spécifiques régissant le domaine, il ressort tout d'abord, de manière générale, en vertu de l'art. 4

de la loi sur les EPF, que les écoles polytechniques fédérales sont subordonnées au Conseil des EPF et celui-ci au Département fédéral de l'intérieur. Cette disposition est précisée par l'art. 5 de l'Ordonnance sur le domaine des écoles polytechniques fédérales du 6 décembre 1999 (RS 414.110.3), qui établit expressément que le Conseil des EPF est l'autorité supérieure du domaine des EPF.

En ce qui concerne les compétences du Conseil des EPF, on se référera en particulier à l'art. 25 al. 1 de la loi précitée, selon lequel le Conseil des EPF:

«a. établit les directives concernant la politique générale à suivre par le domaine des EPF et fixe les objectifs fondamentaux de chaque EPF et de chaque établissement de recherche;

b. approuve les plans de développement du domaine des EPF et contrôle leur exécution;

c. établit des directives concernant les études;

(...)

e. procède aux nominations qui relèvent de sa compétence;

f. exerce la surveillance directe du domaine des EPF;

g. veille à la coordination; (...)

En complément à la let. e dudit article, on mentionnera l'art. 28 al. 2 de la même loi, en vertu duquel, alors que le président de l'EPF est nommé par le Conseil fédéral, les autres membres de la direction le sont par le Conseil des EPF. En ce qui concerne la planification et les finances, l'art. 34 de la loi sur les EPF dispose que le Conseil des EPF présente tous les quatre ans au Conseil fédéral, à l'intention des Chambres fédérales, un rapport sur son activité, sa planification, l'établissement et la réalisation de ses objectifs, et présente un plan directeur. Au surplus, selon l'art. 35 de la loi sur les EPF, la comptabilité, le budget et la planification financière sont soumis aux dispositions de la loi fédérale sur les finances de la Confédération du 6 octobre 1989 (LFC, RS 611.0). Selon l'art. 1 al. 3 LFC, le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations par voie d'ordonnance pour le domaine des EPF. Finalement, selon l'art. 39 al. 4 de la loi sur les EPF, le Conseil des EPF est l'interlocuteur direct du Conseil fédéral, lorsque celui-ci entend édicter des dispositions d'exécution ou conclure des conventions internationales.

c. Il ressort, implicitement et explicitement, des dispositions légales et réglementaires précitées que le Conseil des EPF exerce à l'égard de la recourante les prérogatives usuelles d'une autorité hiérarchiquement supérieure (établissement de directives, compétence de contrôle, compétence de nomination, pouvoir de représentation par rapport à d'autres autorités, etc.). Au niveau financier, la LFC consacre certes le statut particulier du domaine des EPF. Cette réglementation n'instaure toutefois pas une indépendance particulière des EPF à l'égard du Conseil des EPF; elle vise plutôt une évolution de l'ensemble du domaine des EPF vers une plus grande autonomie. Il est ainsi indéniable que la recourante est hiérarchiquement subordonnée au Conseil des EPF. En conséquence, la qualité pour agir ne peut pas être reconnue à la recourante et le recours déposé contre la décision du Conseil des EPF doit être déclaré irrecevable (voir aussi la décision non publiée de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 16 novembre 1998 [PRK 1998-187], dans laquelle celle-ci a déclaré irrecevable un recours déposé par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures contre une décision du Département fédéral de l'économie publique).

3. Conformément à la pratique, il n'est en règle générale pas perçu de frais de procédure devant la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (décision de la Commission de recours du 23 août 1994, publiée dans la JAAC 59.2 consid. 5). Conformément à l'art. 64 al. 1 PA et à l'art. 8 al. 1, 3 et 4 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative du 10 septembre 1969 (RS 172.041.0), une indemnité à titre de dépens de Fr. 1000.-, à la charge de l'EPFL, est accordée à M. en sa qualité de partie adverse (privée). En vertu de l'art. 8 al. 5 de l'ordonnance sur les frais susmentionnée, les frais du Conseil des EPF ne donnent pas droit à une indemnité.

[4] Cf. ci-dessus p. 737.

Dokumente der PRK