

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 7 novembre 2001 en la cause X [CRP 2001-012])

Bundespersonal. Zustellung eines Entscheids im Ausland und Einhaltung der Beschwerdefrist.

Art. 34 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 VwVG.

- Die Zustellung gilt als erfolgt, sobald der Betroffene oder jede zur Vertretung berechtigt erscheinende Person den Entscheid empfangen hat. Die allfällige Beschwerdefrist beginnt bereits im Zeitpunkt der Zustellung zu laufen und nicht erst im Moment, in dem der Empfänger persönlich davon Kenntnis erhält (E. 2a).

- Als hoheitlicher Akt hat die Zustellung eines Entscheids im Ausland auf dem diplomatischen oder konsularischen Weg zu erfolgen. Andernfalls ist eine solche Handlung rechtswidrig und der Entscheid nichtig (E. 2a). Eine Beschwerde gegen einen solchen nichtigen Entscheid kann nicht als verspätet erachtet werden, da die Nichtigkeit zu jedem Zeitpunkt festgestellt und nicht durch Zeitablauf geheilt werden kann; vorbehalten bleibt der Vertrauensgrundsatz (E. 2b).

- Die Aufgabe der Beschwerde innert Frist in einer ausländischen Poststelle genügt grundsätzlich nicht zur Annahme der Eintretensvoraussetzungen. Der Erhalt einer Rechtsurkunde, die einer Frist untersteht, stellt eine hoheitliche Handlung dar, welche nur in einer Schweizerischen Poststelle vorgenommen werden kann (E. 3).

Personnel fédéral. Notification d'une décision à l'étranger et respect du délai pour recourir.

Art. 34 al. 1 et art. 21 al. 1 PA.

- Une notification est réalisée lorsque l'intéressé ou toute autre personne dont on peut légitimement penser qu'elle le représente a reçu la décision. L'éventuel délai de recours concernant le prononcé en cause commence à courir au moment de la notification déjà et non seulement au moment où le destinataire en prend personnellement connaissance (consid. 2a).

- Comme acte de puissance publique, la notification d'une décision à l'étranger doit se faire par la voie diplomatique ou consulaire. A défaut, un tel acte est illégal et la décision est nulle (consid. 2a). Un recours dirigé contre une telle décision nulle ne peut être qualifié de tardif, puisque la nullité est susceptible d'être constatée à tout instant et ne peut être guérie par le temps, sous certaines réserves dictées par le principe de la confiance (consid. 2b).

- La remise du recours dans les délais à un bureau de poste étranger ne suffit en principe pas pour admettre sa recevabilité; la réception d'un acte juridique soumis à un délai constitue une espèce d'acte de la puissance publique ne pouvant appartenir qu'à un bureau de poste suisse (consid. 3).

Personale federale. Notifica di una decisione all'estero e rispetto del termine per ricorrere.

Art. 34 cpv. 1 e art. 21 cpv. 1 PA.

- Vi è notifica quando l'interessato o ogni altra persona che si può legittimamente ritenere suo rappresentante ha ricevuto la decisione. L'eventuale termine di ricorso comincia a decorrere già al momento della notifica e non solamente quando il destinatario ne ha avuto conoscenza personalmente (consid. 2a).

- In quanto atto di potere pubblico, la notifica di una decisione all'estero deve avvenire per via diplomatica o consolare. In assenza di questo, l'atto è illegale e la decisione è nulla (consid. 2a). Un ricorso diretto contro tale decisione nulla non può essere considerato tardivo, poiché la nullità può essere constatata in ogni momento e non può essere sanata dal tempo; resta comunque salvo il principio della fiducia (consid. 2b).

- La consegna del ricorso entro i termini ad un ufficio postale estero non è di per sé sufficiente per ammetterne la ricevibilità; il ricevimento di un atto giuridico sottoposto ad un termine è una specie di atto del potere pubblico che è di competenza esclusiva di un ufficio postale svizzero (consid. 3).

A. X fut engagé le 15 novembre 1988 en tant qu'employé non permanent comme ingénieur de traitement de signaux auprès du département d'(...) de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Dès le 1er janvier 1993, il fut mis au bénéfice du statut d'employé permanent.

B. En date du 19 août 1998, l'EPFL résilia ses rapports de service au 31 décembre 1998 et lui attribua une indemnité de départ de Fr. 43'000.-, étant donné qu'il s'agissait d'une mesure de restructuration. Le 18 septembre 1998, X interjeta recours contre la décision du 19 août 1998, demandant notamment 3 ans de salaire comme compensation des préjudices subis en raison d'actes de mobbing. Dans sa réplique, il conclut en outre à la restitution de son poste de travail. Par décision du président du Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) du 16 décembre 1998, l'effet suspensif fut retiré au recours.

C. Par décision du 25 janvier 2001 (envoyée le 6 février 2001 par pli recommandé), le CEPF rejeta le recours, confirma la décision de l'EPFL du 19 août 1998, rejeta la demande de dommages-intérêts et refusa d'ouvrir une enquête administrative.

D. Par recours daté du 13/14 mars 2001 (envoyé le 15 mars 2001 par une entreprise de courrier express) auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours ou la Commission de céans), X (ci-après: le recourant) conclut notamment à l'annulation de la résiliation des rapports de service et au rétablissement de son poste de travail.

E. Par courrier du 21 mars 2001, la Commission de recours a accusé réception du recours en demandant au recourant de se prononcer sur la date à laquelle la décision du CEPF lui avait été notifiée, sur la date à laquelle il avait envoyé son recours et, par conséquent, sur le respect du délai de recours.

En date du 9 avril 2001, le recourant a répondu avoir été informé de la décision du CEPF le 13 février 2001, joignant un billet

d'avion attestant de son retour de Suisse en Suède le 12 février au soir. L'entreprise privée de courrier express serait venue chercher son recours le 14 mars 2001. Il a estimé par ailleurs que le CEPP aurait dû l'informer des conditions particulières de communication des recours depuis l'étranger.

F. Par réponse du 7 juillet 2001, le CEPP a renoncé à déposer des déterminations et conclut au rejet du recours. S'agissant de la recevabilité, il a attiré l'attention de la Commission de recours sur le fait qu'il ressortait des pièces de la cause que la décision attaquée aurait été reçue par le recourant le 12 février 2001 déjà (en se référant à un courrier électronique adressé par le recourant au CEPP le 12 février 2001 et mentionnant ladite décision).

Extrait des considérants:

(...)

2.a. De même que la loi n'est en principe pas opposable aux citoyens avant d'avoir été publiée, une décision n'est opposable à son destinataire qu'après sa notification (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, ch. 699). Une des exigences premières de la sécurité du droit est en effet que les intéressés connaissent le régime juridique qui leur est applicable (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 211). Selon l'art. 34 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), l'autorité notifie ses décisions aux parties par écrit. La preuve de la notification d'une décision et de la date de cet acte sont à la charge de l'autorité (ATF 101 la 9; Knapp, op. cit., ch. 700; Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, ch. 341 et les références).

La notification est réalisée lorsque l'intéressé ou toute autre personne dont on peut légitimement penser qu'elle le représente (p. ex. quelqu'un avec qui l'intéressé fait ménage commun ou, plus largement, toute personne qui selon les apparences agit au nom de l'intéressé, cf. Moor, op. cit., p. 199; Jürg Stadelwieser, *Die Eröffnung von Verfügungen*, St-Gall 1994, p. 105, incluant dans le cercle des personnes habilitées à recevoir la notification tout adulte de la même famille vivant en ménage commun, y compris la concubine du destinataire) a reçu la décision (concrètement ou fictivement au sens de la jurisprudence). L'éventuel délai de recours concernant la décision en cause commence à courir au moment de la notification déjà et non seulement au moment où le destinataire en prend personnellement connaissance (cf. André Moser, in Moser/Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.43; ATF 122 III 320 consid. 4b, ATF 115 la 17 consid. 3b; Knapp, op. cit., ch. 704).

La notification d'une décision à l'étranger obéit à des règles particulières. En effet, la notification d'une décision administrative ou d'un acte judiciaire constitue un acte de puissance publique dont l'exécution incombe en principe aux autorités locales (cf. ATF 124 V 50 consid. 3a, ATF 105 la 311 consid. 3b, ATF 103 III 4 consid. 2). C'est pourquoi, lorsque la signification d'une décision doit intervenir à l'étranger, il convient de procéder par la voie diplomatique ou consulaire (ATF 103 III 4 consid. 2; Rivista di diritto amministrativo ticinese [RDAT] 1993 I n° 68 p. 175; Semaine judiciaire [SJ] 1993 p. 72). Il ne sera fait exception à cette règle que si une convention internationale le prévoit expressément (Jean-François Poudret, *Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire*, Berne 1990, vol. I, p. 170 s., n° 6.5 ad art. 29). En effet, la notification directe par la poste, à l'étranger, est un acte d'autorité publique sur territoire étranger. Une autorité judiciaire ou un organisme de l'Etat d'envoi ne peut y procéder qu'avec le consentement de l'Etat de destination (ATF 105 la 311 consid. 3b in initio, ATF 103 III 4 consid. 2b). Autrement, un tel acte est illégal, car il viole un principe largement reconnu du droit des gens (RDAT 1993 I n° 68 p. 175; SJ 1993 p. 72 et les références; René A. Rhinow / Beat Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1990, ch. 84 I k et les arrêts cités; voir aussi Lothar Frank, *Die Zustellung im Ausland*, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 35/1988 p. 142 ss). La notification par la voie postale ordinaire, si elle est certes répandue (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 163), n'en reste pas moins illégale. Dans une prise de position du 10 avril 2000, la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères a rappelé que la notification d'un acte judiciaire à l'étranger par voie postale constitue une violation de la souveraineté territoriale dudit Etat. Par la même occasion, elle a procédé à la distinction entre actes judiciaires et simples communications qui n'ont pas d'effet juridique, qui peuvent, elles, être transmises directement par la voie postale.

b. Comme on l'a vu, la notification à l'étranger d'une décision par la voie postale ordinaire constitue un acte illégal, violant un principe important du droit international public, ce qui affecte la validité d'une telle notification. En conséquence, il faut considérer qu'une décision ainsi notifiée est nulle ou, en d'autres termes, dépourvue d'effets (ATF 124 V 50 consid. 3a, ATF 105 la 311 consid. 3b; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1983 p. 329; Stadelwieser, op. cit., p. 214 s; cf. contra, le Tribunal administratif du canton de Zurich, qui a admis qu'une telle manière de notifier était contraire au droit international public, mais a estimé qu'il n'y avait pas nullité si le destinataire ne réagissait pas [ZBl 1980, p. 593 ss]; cet arrêt a été critiqué par Stadelwieser, op. cit., p. 214 note 3). Une des principales conséquences de cet état de fait est qu'un recours dirigé contre une décision ainsi notifiée ne peut être qualifié de tardif, puisque la nullité, qui prive d'effets la décision qu'elle entache, est susceptible d'être constatée en tout temps et ne peut être guérie par le temps (Stadelwieser, op. cit., p. 164), sous réserve des considérations qui suivent.

Dans l'optique du délai de recours, il convient en outre de se référer à l'art. 38 PA, en vertu duquel une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties. Une interprétation conforme au principe de la confiance de l'art. 38 PA commande néanmoins à la partie concernée par la notification viciée d'agir dans un délai raisonnable à partir du moment où elle a connaissance de l'existence de la décision en cause, soit en exigeant une notification correcte de celle-ci, soit en déposant un recours. Le délai raisonnable n'équivaut pas nécessairement au délai de recours de 30 jours. Toutefois, en vertu du principe de la bonne foi, le destinataire de la décision ne peut pas prolonger indéfiniment ce délai une fois qu'il a pris connaissance de la décision le concernant. Pour évaluer le délai raisonnable, il convient de se référer à l'effet que le vice formel a eu ou aurait dû avoir sur les parties en vertu du principe de la bonne foi (JAAC 64.45 consid. 2d; cf. Peter Saladin, *Das Verwaltungsverfahren des Bundes*, Bâle 1979, ch. 17.242 et ch. 17.244 ainsi que les références citées).

3. Le délai de recours est respecté lorsque l'acte en question est déposé au plus tard le dernier jour à minuit dans une boîte postale suisse ou auprès de l'autorité compétente. S'il provient de l'étranger, le recours peut être remis à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 21 PA). Par contre, selon la jurisprudence et la doctrine, la remise dans les délais du recours à un bureau de poste étranger ne suffit en principe pas (ATF 104 la 5 consid. 3, ATF 97 I 6; arrêt non publié du Tribunal fédéral en la cause Y. du 23 juin 1993; Poudret, op. cit., p. 220; Thomas Geiser, in Geiser/Münch, *Prozessieren vor Bundesgericht*, 2e éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 1.64.). La jurisprudence a déjà eu l'occasion de constater que l'exigence de la remise d'un envoi postal à la Poste Suisse (selon la nouvelle formulation de l'art. 32 al. 3 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 [OJ], RS 173.110 qui devrait aussi s'appliquer à l'art. 21 al. 1 PA) ne constitue pas

un formalisme excessif. Le Tribunal fédéral a jugé que la réception d'un acte juridique soumis à un délai constitue une espèce d'acte de la puissance publique ne pouvant appartenir qu'à un bureau de poste suisse. Le fait que la Poste Suisse est mise sur le même pied que l'autorité officielle - en ce qui concerne la faculté de recevoir des actes judiciaires avec plein effet du point de vue de la procédure - est une concession faite aux exigences du trafic. Le Tribunal fédéral a en outre considéré qu'il n'est nullement exclu que, dans certains pays, la date du sceau postal puisse ne pas correspondre à celle de la remise de l'envoi. Par ailleurs, la règle précitée permet d'éviter que l'autorité judiciaire ne sache pas, durant un laps de temps plus ou moins long, si une décision est attaquée ou pas (ATF 125 V 66 s. consid. 1, ATF 104 la 5 consid. 3, 97 I 6). Dans un cas isolé (ATF 125 V 68 consid. 4), le Tribunal fédéral des assurances a certes considéré que le recours était tout de même recevable, bien que remis à un bureau de poste étranger, dans la mesure où les voies de droit de la décision attaquée ne contenaient pas de précisions à cet égard. Il a estimé que l'on devait exiger d'une autorité administrative agissant dans l'exercice de ses compétences décisionnelles qu'elle renseigne de manière exacte et complète un assuré domicilié à l'étranger, lorsqu'il existe des règles particulières relatives à l'exercice formel du droit de recours contre sa décision, en vertu du principe d'égalité des armes. La question de savoir s'il y a lieu d'étendre cette jurisprudence, rendue dans le cadre particulier des assurances sociales, d'une manière générale au domaine du personnel fédéral peut rester ouverte en l'espèce, au vu des considérations qui suivent.

4.a. En l'espèce, la décision attaquée a été notifiée par une autorité suisse sur territoire étranger (Suède) par la voie postale ordinaire. En ce qui concerne la date de notification, il ressort uniquement du dossier que la décision litigieuse a été envoyée le 6 février 2001; aucun accusé de réception n'atteste cependant de la date de la notification de ladite décision. Par courrier du 9 avril 2001, le recourant soutient n'avoir pris connaissance de la décision que le 13 février 2001, car il se trouvait en Suisse jusqu'au 12 février 2001 (ce qui ressort également de la copie du billet d'avion annexé). Toutefois, il ressort de la pièce D.34 du bordereau de pièces produit par le Conseil des EPF que le recourant aurait eu connaissance de la décision litigieuse le 12 février 2001 déjà, puisqu'il a envoyé à cette date un e-mail se référant au contenu de ladite décision. Il a ensuite indiqué, dans le courrier du 23 août 2001: «I came to know the full content of the CEPF decision of January 25, 2001 on February 13, 2001. A person of my confidence received the mentioned decision on Monday February 12». Il faut ainsi partir de l'idée qu'une personne dont la poste suédoise pouvait légitimement penser qu'elle représentait le recourant a reçu la décision en cause en Suède le 12 février 2001. Même si le recourant n'en a pris entièrement connaissance à son tour que le 13 février 2001, la décision est réputée notifiée le 12 février 2001, au vu des principes développés ci-dessus.

b. Le présent recours est daté du 13/14 mars 2001. Dans sa lettre du 9 avril 2001, le recourant indique qu'il a convenu avec l'entreprise privée de courrier express qu'elle viendrait chercher le courrier contenant le recours le 14 mars 2001. Il ressort cependant du dossier de la cause que le formulaire établi par l'entreprise privée de courrier express relatif au recours est daté du 15 mars 2001. Enfin, le recours a été reçu par la Commission de céans le 16 mars 2001.

c. En l'occurrence, il convient de noter que la notification de la décision aussi bien que la communication du recours sont entachées de vices. D'une part, la décision du CEPF a été notifiée par la voie postale ordinaire, alors que, en tant qu'acte de puissance publique, il aurait fallu procéder par la voie diplomatique ou consulaire. D'autre part, le recours lui-même devrait être considéré comme tardif. En effet, dans la mesure où l'entreprise privée de courrier express n'est pas un bureau de poste suisse, ni une représentation diplomatique ou consulaire, c'est la date à laquelle l'autorité de recours a reçu le recours qui constitue en l'espèce la date déterminante pour apprécier si le délai de recours a été respecté (art. 21 PA). Or, ce dernier n'a été reçu par la Commission de céans que le 16 mars 2001, alors que le délai de recours était échu le 14 mars 2001. Cependant, comme on l'a vu ci-dessus, il faut considérer qu'une décision notifiée en violation des règles du droit international public relatives à la notification sur territoire étranger est nulle ou, en d'autres termes, dépourvue d'effets. Or, une décision dépourvue d'effets ne peut pas faire courir un délai de recours. En d'autres mots, elle ne peut priver un administré du droit de faire valoir ses griefs. En outre, en envoyant son recours 31 jours après que la décision lui ait été notifiée, le recourant a agi dans un délai raisonnable conforme au principe de la bonne foi, qui exige que la partie concernée par la notification viciée agisse dans un délai raisonnable à partir du moment où elle a connaissance de l'existence de la décision en cause. La conséquence de la nullité, ou de l'absence d'effet, de la décision attaquée par le présent recours est que la tardiveté du recours n'est pas déterminante, puisqu'une telle décision ne peut pas entrer en force, mais également que la Commission de céans n'est pas habilitée à entrer en matière et à apprécier le bien-fondé de ladite décision, puisque celle-ci doit être considérée comme dépourvue d'effets. Seule une nouvelle notification correcte par

le CEPF et un éventuel recours satisfaisant aux conditions posées par la PA pourraient permettre à la Commission de céans d'entrer en matière sur le fond de la cause.

5. Il résulte des considérations qui précèdent que le recours doit être admis au sens des considérants et la cause renvoyée au CEPF pour nouvelle notification. (...)

Dokumente der PRK