

BVGer A-584/2010 vom 13. Oktober 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-10-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-584_2010

FR: TAF A-584/2010 du 13 octobre 2010

IT: TAF A-584/2010 del 13 ottobre 2010

Regeste

Rapports de services de droit public de la Confédération (divers)", "Etat ? Peuple ? Autorités", "Recevabilité du recours

Erwägungen

E. 1.1

Aux termes des art. 31 et 33 let. f et h de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) est recevable contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), rendues par les commissions fédérales et par des autorités ou organisations extérieures à l'administration fédérale, pour autant qu'elles statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération leur a confiées. La Commission de recours interne des Ecoles polytechniques fédérales (ci-après CRIEPF) doit être qualifiée de commission fédérale ou, à tout le moins, d'autorité statuant dans l'accomplissement de tâches de droit public, si bien qu'il s'agit d'une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001 [FF 2001 IV 4226]). En outre, l'acte de cette autorité, dont est recours, satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Au demeurant, les décisions rendues par la CRIEPF concernant le droit du personnel fédéral peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 36 al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1). Le Tribunal administratif fédéral est ainsi compétent pour connaître du litige. Par ailleurs, la procédure est régie par la PA pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

E. 1.2

Déposé en temps utile par le destinataire de la décision attaquée (cf. art. 22 ss, 48 et 50 PA), le présent recours répond aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA. Il est donc recevable.

E. 2

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 2002, n. 2.2.6.5). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). Ainsi, l'administré qui adresse une

demande à l'administration dans son propre intérêt doit la motiver et apporter les éléments en sa possession permettant d'établir la preuve des faits dont il se prévaut (ATF 132 III 731 consid. 3.5; MOOR, op. cit., n. 2.2.6.3). En conséquence, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 122 V 157 consid. 1a; ATF 121 V 204 consid. 6c; ATAF 2007/27 consid. 3.3).

E. 3.1

De manière générale, l'objet du litige est défini par le contenu de la décision attaquée - plus particulièrement son dispositif -, en tant qu'il est contesté par le recourant (ATF 125 V 413 consid. 1; ATAF 2009/54 consid. 1.3.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-1791/2009 du 28 septembre 2009 consid. 1.2; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, ch. 2.7 ss). En principe, le litige ne peut porter sur des points non tranchés par l'autorité inférieure dans le cadre de la décision attaquée. Lorsque le recours porte sur une décision d'irrecevabilité, les conclusions portant sur le fond de l'affaire sont donc en principe irrecevables. S'il admet le recours, le Tribunal annule la décision d'irrecevabilité et renvoie le dossier à l'autorité inférieure afin que celle-ci se prononce sur le fond (cf. arrêt du Tribunal fédéral [TF] 4D_84/2007 du 11 mars 2008 consid. 1.2; ATF 132 V 74 consid. 1.1; arrêts du TAF A-165/2008 du 22 juin 2009 consid. 3 et E-5512/2010 du 16 août 2010 consid. 2.1; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n. 2.8 et 2.164; Moor, op. cit., n. 5.7.1.4 et 5.7.4.2; Markus Müller, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG; ci-après Kommentar VwVG]*, Zurich 2008, n. 5 ad art. 44 PA).

E. 3.2

Dans sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral admet cependant une exception à cette règle lorsque dans la décision attaquée - qui déclare certes à tort le recours irrecevable -, l'autorité inférieure a examiné, à titre subsidiaire, les griefs matériels du recourant et les a rejetés par une argumentation fondée. Dans ce cas, il se justifie en effet, pour des motifs d'économie de procédure, que l'autorité de recours renonce au renvoi et se prononce directement sur lesdits griefs, à condition bien entendu que l'affaire soit prête à être jugée (*spruchreif*) et que les droits de procédure des parties, en particulier leur droit d'être entendu, aient été respectés (ATF 135 II 38 consid. 1.2, ATF 130 V 138 consid. 2.1, ATF 123 II 337 consid. 9, ATF 121 I 1 consid. 5a/bb trad. JdT 1997 I 72, ATF 118 Ib 26 consid. 2b; arrêt du TF 1A.46/1997 du 1er septembre 1997 consid. 3a in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 1998, p. 399; arrêt du TAF E-6525 du 29 juin 2010 consid. 2.1.3; décision du 15 mai 1996 de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie [CR-DFE] in: *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC]* 61.54 consid. 1.5.2; Philippe Weissenberger in: *Praxiskommentar zum VwVG*, Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], Zurich 2009, n. 19 ad art. 61 PA; Madeleine Camprubi, in: *Kommentar zum VwVG*, op. cit., n. 11 ad art. 61 PA).

E. 4

Il sied donc en premier lieu de déterminer si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a déclaré irrecevable car tardif le recours déposé le 24 octobre 2009 par A. _____ auprès de la CRIEPF.

E. 4.1

Le recourant affirme tout d'abord que l'intimée n'a jamais rendu de décision susceptible de recours en rapport avec le conflit du travail les opposant. Le recours déposé - pour déni de justice - auprès de l'autorité inférieure n'était donc soumis à aucun délai et n'aurait pas dû être déclaré tardif.

E. 4.1.1

Pour être valable, une décision doit non seulement être notifiée par écrit (art. 34 al. 1 PA) mais également, dans la règle, être désignée comme telle, être motivée et indiquer les voies de droit ouvertes à son encontre (art. 35 al. 1 PA), soit non seulement le moyen de droit ordinaire qui est ouvert, mais également l'autorité à laquelle il doit être adressé et le délai pour l'utiliser (art. 35 al. 2 PA). De jurisprudence constante, lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, le respect des exigences formelles prévues à l'art. 35 PA n'est cependant pas déterminant. En effet, la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification, même irrégulière, a atteint son but (cf. art. 38 PA; consid. 4.1.2 ci-dessous). Est bien plutôt déterminant le fait que l'acte visé respecte - quelle que soit la volonté des parties en présence - les conditions matérielles de l'art. 5 PA (cf. ATF 133 II 450 consid. 2.1; arrêts du TAF A-2166/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.1, A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 2 et 4.2, A-2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2, A-3932/2008 du 7 avril 2009 consid. 2.2.2 et A-6935/2007 du 17 décembre 2008 consid. 5.1; Moor, op. cit., n. 2.2.8.4; Kneubühler in: Kommentar zum VwVG, op. cit., n. 3 ad art. 35 PA; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3e éd., Berne 2009, § 29 n. 23; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. 854 ss). Selon l'art. 5 al. 1 PA, constitue une décision toute mesure fondée sur le droit public fédéral adressée à un particulier et ayant pour objet, soit de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de tels droits ou obligations (let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à un tel but (let. c). Or en l'occurrence, force est d'admettre, avec l'autorité inférieure, que même si elle n'est pas désignée comme décision et n'indique pas les voies de droit - contrevenant en ce sens à l'art. 35 PA -, la lettre de l'EPFL du 16 février 2009, qui constate de manière explicite que le contrat de travail du recourant a "pris fin le 31 décembre 2007, date de son échéance (...) et ceci de manière définitive", remplit bien, au plan matériel, les conditions de l'art. 5 al. 1 let. b PA. Le vice de forme évoqué n'étant pas suffisamment grave pour être cause de nullité (cf. Felix Uhlmann/Alexandra Schwank, in: Praxiskommentar zum VwVG, op. cit., n. 3 ad art. 38 PA; Moor, op. cit., n. 2.3.2.4), la lettre citée était bien susceptible de recours (art. 44 PA). Se pose encore la question de savoir si le recours d'A. _____ a été déposé en temps utile, ce que nie l'autorité inférieure.

E. 4.1.2

En principe, le recours doit être déposé dans les trente jours qui suivent la notification de la décision attaquée (art. 50 al. 1 PA). En l'occurrence, il est constant que le recours d'A. _____ auprès de la CRIEPF, déposé le 24 octobre 2009, ne respecte pas ce délai. Comme le relève à juste titre l'autorité inférieure dans ses observations, il n'en irait pas autrement si la lettre de l'intimée du 12 mars 2009 devait être considérée comme la décision attaquée. Cela étant, il n'en découle pas encore que le recours litigieux est tardif. En effet, selon un principe général du droit exprimé notamment à l'art. 38 PA - cf. également l'art. 49 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) -, la notification

irrégulière d'une décision, notamment en raison de l'absence de mention des voies de droit, alors que celle-ci est obligatoire de par la loi (art. 35 PA), ne doit entraîner aucun préjudice pour son destinataire. Ce principe est une émanation du droit à la protection de la bonne foi, qui permet au justiciable de se fier aux indications, même erronées, données par l'autorité, à condition d'avoir lui-même une attitude conforme à la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]; ATF 123 II 231 consid. 8b, ATF 119 IV 330 consid. 1c, ATF 117 Ia 297 consid. 2; Kneubühler, op. cit., n. 1 et 4 ss ad art. 38 PA; Jean-François Egli, La protection de la bonne foi dans le procès, in: Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, Zurich 1992, p. 228 ss, 231; par analogie, Jean-Maurice Frésard, in: Commentaire de la LTF, Berne 2009, n. 6 ad art. 49 LTF). Ainsi, si l'acte vicié présente, de manière aisément reconnaissable pour son destinataire, les caractéristiques d'une décision, ce dernier ne peut simplement l'ignorer - alors même qu'il en désapprouve le contenu - pour la seule raison qu'il ne comporte pas de mention des voies de droit. Chacun sait, en effet, que les décisions deviennent définitives si elles ne sont pas attaquées dans un certain délai (ATF 119 IV 330 consid. 1c). Dans ce cas, l'intéressé est bien plutôt tenu, dans un délai raisonnable, de se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a rendu l'acte sur la nature exacte de ce dernier, les voies de droit ouvertes, et d'agir sans délai dès qu'il dispose à cet effet des informations utiles. S'il n'agit pas de la sorte, alors qu'on peut l'exiger de lui, il ne peut plus, par la suite, invoquer la protection de l'art. 38 PA (ATF 129 II 125 consid. 3.3, ATF 119 IV 330 consid. 1c; Kneubühler, op. cit., n. 24 ad art. 35 PA, n. 4 ss, 17 et 20 ad art. 38 PA; Moor, op. cit., n. 2.2.8.4 et 2.3.2.4; Tschannen/Zimmerli/Müller, op. cit., n. 23 ss p. 261 s.). En définitive, c'est bien en fonction de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce que le juge déterminera, selon son libre pouvoir d'appréciation, si le justiciable est en droit d'invoquer sa bonne foi face à une décision viciée (cf. par analogie, Yves Donzallaz, Commentaire de la loi sur le Tribunal fédéral, Berne 2008, n. 1278 ss, 1296 et 1312 ad art. 49 LTF).

E. 4.1.3

Or en l'occurrence, force est d'admettre que la protection de l'art. 38 PA a été refusée à tort au recourant. Tout d'abord, on ne peut reprocher à ce dernier, non juriste, d'avoir ignoré que malgré son absence totale d'indication à ce sujet, la lettre de l'EPFL du 16 février 2009 constituait - en raison de ses seules caractéristiques matérielles (cf. consid. 4.1.1) - une décision susceptible de recours dans les trente jours. Reste à savoir si à réception de cette missive à la portée contraignante évidente ("[votre] contrat a pris fin le 31 décembre 2007, date de son échéance [...] et ceci de manière définitive"), le recourant a fait preuve de la diligence que l'on pouvait attendre de lui en vue de préserver ses droits. Il ressort du dossier que tel est bien le cas. Ainsi, loin de demeurer inactif, A._____ s'est adressé, dès la semaine suivante (le 25 février 2009), au Doyen de l'Ecole doctorale, répétant sa demande de réintégration et de paiement de salaire et priant formellement l'intimée de rendre une "décision sujette à recours". Dans sa réponse du 12 mars 2009, l'EPFL a refusé d'entrer en matière, soutenant qu'aucune décision ne devait être rendue à ce sujet, les rapports de travail de l'intéressé ayant pris fin, comme déjà indiqué le 16 février précédent, par la seule survenance de l'échéance du contrat. Dans ces conditions, on voit mal que le recourant ait pu se douter que pour préserver ses droits, il lui incombait, au plus tard dans les trente jours suivant la réception de cette dernière missive, d'interjeter recours, qui plus est auprès de la CRIEPF, contre un acte que l'autorité intimée elle-même refusait de qualifier de décision. Lui reprocher son inaction dans de telles circonstances, alors même qu'il eût appartenu à l'autorité intimée de le renseigner correctement, mieux de transmettre

sa lettre du 25 février 2009 à l'autorité inférieure comme objet de sa compétence (art. 8 al. 1 PA), contrevient sans aucun doute aux règles de la bonne foi. Certes, il y a lieu de se demander si le recourant, qui a fait appel, dès le 19 février 2009, aux services de deux avocates successives (Me E. _____, puis Me D. _____ du 14 mai au 21 août 2009), n'aurait pas dû être correctement renseigné par ces dernières sur ses droits, comme le soutient l'autorité inférieure. Le Tribunal de céans ne dispose cependant d'aucun élément permettant de l'affirmer. En effet, il n'y a certainement pas lieu de reprocher à Me E. _____, consultée au lendemain de la "décision" du 16 février 2009 - et probablement à l'origine de la démarche du 25 février suivant auprès du Doyen -, de n'avoir pas conseillé à son client de recourir, à tout le moins contre la lettre de l'intimée du 12 mars suivant. En effet, les termes clairs de cette missive étaient bien de nature à faire croire, même à un spécialiste du droit - l'intimée le croyait elle-même -, qu'aucun délai de recours ne courait (cf. ATF 129 II 125 consid. 3.4; Uhlmann/Schwank, op. cit., n. 14 ad art. 38 PA). Par la suite, l'on sait également que l'EPFL n'a jamais rectifié les indications erronées découlant des deux courriers évoqués. Ces questions formelles n'ont d'ailleurs plus jamais été évoquées par la suite. Ainsi, les échanges de correspondance intervenus durant l'été 2009 entre l'intimée et le nouveau conseil du recourant ont porté exclusivement sur le fond du litige; à cette époque, rien ne pouvait donner à penser que comme le soutient aujourd'hui l'autorité inférieure, le recourant était déjà déchu, depuis plusieurs mois, de son droit de recours. A cela s'ajoute le fait qu'il n'existe au dossier aucune indication sur les circonstances dans lesquelles le mandat de Me D. _____ a pris fin le 21 août 2009 (cf. ATF 119 IV 330 consid. 1c). C'est donc en violation de l'art. 38 PA que l'autorité inférieure a déclaré irrecevable le recours déposé le 24 octobre 2009 par A. _____ et il convient, par conséquent, d'entrer en matière sur le bien-fondé de ce recours (cf. consid. 3.2). Dans ces conditions, point n'est besoin de déterminer si un recours pour déni de justice (art. 46a PA) était également ouvert, comme le soutient le recourant à titre subsidiaire.

E. 5

Le recourant forme des conclusions sur le fond du litige. Il soutient que son contrat de travail auprès de l'EPFL, conclu en 2005 pour une durée déterminée, se serait transformé, à compter du 1er janvier 2008, en contrat de durée indéterminée. En effet, il aurait poursuivi en 2008 ses travaux de rédaction de thèse de doctorat dans les locaux de l'EPFL. Non conforme à l'art. 12 LPers, à laquelle son contrat de travail ferait pourtant référence, la "résiliation" de son contrat serait donc nulle en application de l'art. 14 al. 2 LPers. En conséquence, son salaire d'assistant serait dû avec effet rétroactif au 1er janvier 2008. De même, divers frais - afférents à la période précédent le dépôt du mémoire du 24 octobre 2009 - lui seraient dus (p. ex. frais d'avocat, frais d'utilisation d'un ordinateur à domicile etc.).

E. 5.1

De tels griefs sont recevables en l'occurrence, alors même que le recours porte sur un prononcé d'irrecevabilité (cf. consid. 3.2 ci-dessus). En effet, la position de l'autorité inférieure sur ces questions est connue et exposée dans le détail, à titre subsidiaire, aux pages 8 et 9 de la décision attaquée. De plus, comme on le verra ci-après, l'affaire est prête à être jugée; les droits de procédure des parties ont également été respectés.

E. 5.2

Les rapports de travail du personnel des Ecoles polytechniques fédérales sont régis par la LPers pour autant que la loi sur les écoles polytechniques fédérales n'en dispose pas autrement (art. 17 al. 3 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales [Loi sur les EPF, RS 414.110]). L'ordonnance du Conseil des EPF sur le personnel du domaine des EPF du 15 mars 2001 (OPers-EPF, RS 172.220.113) est également applicable. Aux termes de l'art. 19 al. 1 OPers-EPF, les rapports de travail du personnel des EPF sont en principe conclus pour une durée indéterminée. L'al. 2 let. a de cette disposition prévoit cependant une exception pour les assistants, qui sont engagés par contrat de durée déterminée pendant six ans au maximum (cf. art. 20 al. 2 OPers-EPF). Leur contrat, portant par nature sur des tâches temporaires (cf. art. 15 de la loi sur les EPF), ne peut être transformé en contrat de durée indéterminée, même aux conditions de l'art. 9 al. 2 LPers. En effet, cette disposition - qui prévoit une transformation automatique après cinq ans mais autorise des "exceptions pour certaines catégories de professions" -, n'est pas applicable aux assistants des EPF (art. 6 al. 1 let. a de l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 relative à la loi sur le personnel de la Confédération [Ordonnance-cadre LPers, RS 172.220.11]; décision du 22 juin 2005 de la Commission de recours en matière de personnel fédéral [CRP] in: JAAC 69.123 consid. 2c). L'art. 334 al. 2 du Code des obligations (CO; RS 220) n'est pas non plus applicable (art. 6 al. 2 LPers).

E. 5.3

En l'occurrence, le recourant a été engagé comme assistant à l'EPFL par contrat de travail du 22 août 2005 pour une durée initialement prévue du 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006. Son contrat a été prolongé une première fois au 30 septembre 2007, une seconde fois (le 6 août 2007) au 31 décembre suivant. Le 9 octobre 2007, le chef du personnel de l'EPFL a informé le recourant que son contrat de durée déterminée ne serait pas renouvelé au 1er janvier 2008 et qu'il arriverait donc définitivement à terme le 31 décembre 2007. Le contrat de travail du recourant, de durée déterminée, est donc arrivé à échéance le 31 décembre 2007 par le simple écoulement du temps (art. 10 al. 2 let. c LPers). C'est en vain que le recourant affirme le contraire. En particulier, le contrat en question n'a pu être reconduit tacitement à la fin de sa durée et transformé en contrat de durée indéterminée. En effet, une telle possibilité est légalement exclue, on l'a vu, pour les assistants des EPF. A ce sujet, peu importe, malgré ce que croit le recourant, que durant l'année 2008 il ait continué - du seul fait de l'effet suspensif de son recours déposé contre son exclusion du 18 décembre 2007 de l'école doctorale - d'occuper des locaux à l'EPFL dans le cadre de la rédaction de sa thèse de doctorat. En effet, le volet académique du statut d'assistant doit être clairement distingué de son volet professionnel, ici seul en cause. Quant à l'exclusion du recourant de l'école doctorale, elle a au demeurant été confirmée par l'autorité inférieure, puis par le Tribunal de céans en date du 3 juillet 2009 (cause A-6423/2008). Enfin, c'est en vain que le recourant invoque la violation des dispositions sur la résiliation (art. 14 LPers). En effet, si l'on excepte la résiliation immédiate selon l'art. 12 al. 7 LPers, possible en tout temps, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux contrats de durée indéterminée (cf. art. 12 al. 1 LPers).

E. 5.4

En tant qu'il porte sur la réintégration d'A._____ comme assistant à l'EPFL et le paiement de son salaire avec effet rétroactif au 1er janvier 2008, le recours est donc manifestement infondé.

E. 6

La décision attaquée étant validée en tant qu'elle refuse de reconnaître l'existence d'un contrat de travail valable et non résilié de durée indéterminée, de même qu'elle écarte les autres prétentions financières du recourant, il s'ensuit que le recours du 24 octobre 2009 est rejeté.

E. 7

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral en matière de droit du personnel de la Confédération étant gratuite (cf. art. 34 al. 2 LPers), il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure. Dans la mesure où le recourant succombe, il n'y a pas lieu de lui allouer une indemnité à titre de dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario). Le dispositif se trouve à la page suivante.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.