VPB 61.60

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 2 octobre 1996)

Auflösung des Dienstverhältnisses eines Angestellten. Wiederaufnahme eines sistierten Beschwerdeverfahrens.

- Aufgrund des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens obliegt die Beurteilung einer Beschwerde gegen eine verfahrensleitende oder Zwischenverfügung derjenigen Behörde, welche für den Endentscheid zuständig ist (E. 1).

- Grundsätzlich sind Zwischenentscheide nicht selbständig durch Beschwerde anfechtbar. Sie sind jedoch selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 45 Abs. 1 VwVG). Im Verfahren der Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde genügt bereits ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Abänderung der Zwischenverfügung (E. 2).

Résiliation des rapports de service d'un employé. Reprise d'une procédure de recours suspendue.

- En vertu du principe de l'unité de la procédure, un recours contre une décision incidente ou préjudicielle relève des attributions de l'autorité compétente pour statuer sur la décision principale (consid. 1).

- Les décisions incidentes ne peuvent en principe pas faire l'objet d'un recours séparé. Toutefois, elles sont séparément susceptibles de recours lorsqu'elles peuvent causer un préjudice irréparable à l'intéressé (art. 45 al. 1 PA). Dans le cadre d'un recours administratif ou de droit administratif, il faut et il suffit que l'intéressé ait un intérêt digne de protection à contester immédiatement la décision incidente (consid. 2).

Cessazione dei rapporti di servizio di un impiegato. Ripresa di una procedura ricorsuale sospesa.

- In virtù del principio di unità della procedura, la decisione in merito a un ricorso contro una decisione incidentale o pregiudiziale spetta all'autorità competente per l'emanazione della decisione finale (consid. 1).

- Le decisioni incidentali non sono per principio impugnabili con ricorso a titolo indipendente. Sono tuttavia impugnabili a titolo indipendente qualora possano cagionare all'interessato un pregiudizio irreparabile (art. 45 cpv. 1 PA). Nell'ambito di un ricorso amministrativo o di diritto amministrativo è sufficiente che l'interessato abbia un interesse degno di protezione per annullare o modificare con effetto immediato una decisione incidentale.

Résumé des faits:

A. Par décision du 25 janvier 1995, notifiée le 31 janvier 1995, le Conseil des écoles polytechniques fédérales (ci-après: le Conseil des EPF) décida que X avait le statut d'employé permanent. Ce dernier avait auparavant (le 29 décembre 1994) demandé au président de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (ci-après: EPFL) de pouvoir bénéficier d'un congé sabbatique non payé d'une année à partir du 1er février 1995 afin d'effectuer des recherches (...). L'objectif de ce congé était, d'une part, l'accomplissement d'un séjour scientifique et, d'autre part, l'espoir qu'au retour, une réaffectation serait plus facile.

B. Le 8 février 1995, le président de l'EPFL fit parvenir à X un projet de décision portant entre autres sur la résiliation des rapports de service au 30 juin 1995. Celui-ci manifesta son opposition par courrier du 19 février 1995. Finalement, en date du 27 mars 1995, le président de l'EPFL rendit une décision selon laquelle ses rapports de service prendraient fin au 31 juillet 1995, de même que son congé non payé. X recourut contre cette décision le 27 avril 1995. A titre de mesures provisionnelles, il demanda que «l'EPFL, dans l'attente de la décision au fond du Conseil des EPF, entreprenne tout en vue de la réaffectation du recourant».

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

D. En date des 27 novembre 1995 et 6 mars 1996, l'EPFL sollicita la reprise de la procédure. Au moyen d'une décision datée du 9 août 1996, le président du Conseil des EPF accéda à la demande et prononça la reprise de la procédure. Il considéra que la procédure ayant été suspendue pendant plus d'une année, la situation s'était suffisamment décantée et que, compte tenu des éléments apportés au dossier par les parties, il se justifiait de clore l'instruction du recours et de garder l'affaire à juger. Dans le dispositif, il était indiqué que la décision en question n'était pas susceptible de recours.

E. Par mémoire daté du 15 août 1996, X (ci-après: le recourant) a formé un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral. Argumentant que la décision prise par le Conseil des EPF est de nature à lui causer un préjudice irréparable et qu'en conséquence, elle est séparément susceptible de recours contrairement à ce que soutient l'autorité en question, il conclut, avec suite de frais et de dépens, à l'annulation de la décision attaquée, le prononcé du 24 juillet 1995 devant être maintenu.

Extrait des considérants:

1. En vertu du principe de l'unité de la procédure, le recours contre les décisions incidentes et préjudicielles relève des attributions de l'autorité compétence sur la décision principale (art. 46 let. e de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], RS 172.021; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1994, p. 150; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 143). En ce qui concerne les rapports de service des employés de la Confédération, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours) est l'autorité de recours compétente pour statuer sur les décisions prises en première instance ou sur recours par les départements, la Chancellerie fédérale, la Direction générale des douanes et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération pour autant que la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral soit ouverte (art. 79 du Règlement des employés du 10 novembre 1959 [RE], RS 172.221.104 en relation avec l'art. 58 al. 2 let. b ch. 3 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 [StF], RS 172.221.10). En particulier, la résiliation des rapports de service n'entre pas dans la catégorie des motifs pour lesquels un recours de droit administratif au Tribunal fédéral est irrecevable au sens des art. 99 à 101 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110). A raison de la matière, la Commission de recours est donc compétente pour statuer sur le présent recours.

2.a. Une décision incidente est, conformément aux art. 45 PA et 101 OJ, une mesure prise en cours de procédure, qui ne met donc pas un terme à celle-ci et ne constitue qu'un pas en direction de la décision finale (Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1993, N° 226 et la référence jurisprudentielle citée; Moor, op. cit., p. 149).

En principe, les décisions incidentes ne peuvent pas faire l'objet d'un recours séparé, sans quoi le déroulement de la procédure pourrait être excessivement ralenti par une multitude de recours (Moor, op. cit., p. 378; Gygi, op. cit., p. 141; Kölz/Häner, op. cit., N° 226). Elles doivent être attaquées conjointement avec le recours sur la décision finale (art. 45 al. 3 PA). Toutefois, les décisions incidentes sont séparément susceptibles de recours lorsqu'elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant si elles ne sont attaquables qu'avec la décision finale (art. 45 al. 1 PA). La notion de dommage irréparable concernant le recours de droit public (art. 87 OJ) n'est pas la même que celle de préjudice irréparable valant pour le recours administratif (art. 45 PA) ou le recours de droit administratif (art. 97 OJ combiné avec l'art. 5 al. 2 et l'art. 45 PA; ATF 97 I 478). Aux fins du recours de droit public, on doit entendre par «dommage irréparable» un préjudice portant sur la perte d'un droit et non un simple inconvénient de fait, qui ne peut être réparé par une issue favorable d'un recours dirigé contre la décision finale (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, p. 237).
S'agissant du recours administratif ou de droit administratif, le Tribunal fédéral s'est refusé à fixer des règles précises. Il ne se fonde pas sur un critère unique, mais adopte celui qui s'accorde le mieux avec la nature de la décision incidente (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 870; René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1990, p. 105, N° 35 B VI b). En général, il faut et il suffit que le recourant ait un intérêt digne de protection à contester immédiatement la décision attaquée. Celui-ci peut être de nature économique (ATF 120 Ib 100, 116 Ib 347 consid. 1c). Des motifs d'économie de procédure peuvent également justifier qu'une décision incidente puisse être attaquée immédiatement. C'est notamment le cas des décisions incidentes concernant la compétence (Knapp, op. cit., p. 237; Moor, op. cit., p. 379). L'omission d'un recours immédiat ne prive pas la partie de la possibilité de contester la validité de la décision incidente dans un recours dirigé contre la décision finale. Elle devra cependant prouver que le vice invoqué a influé sur le contenu de cette dernière (Moor, op. cit., p. 379).

L'art. 45 al. 2 PA contient un catalogue de décisions incidentes séparément susceptibles de recours. Celui-ci mentionne notamment les problèmes de compétence, de récusation, de suspension de la procédure, etc. Concernant cette énumération, il est communément admis que celle-ci n'est pas exhaustive (Grisel, op. cit., p. 869; Kölz/Häner, op. cit., N° 227; Gygi, op. cit., p. 141-142). Par ailleurs, pour des raisons tirées de la genèse et du but de la loi, la jurisprudence subordonne à la condition de l'existence d'un préjudice irréparable posée par le premier alinéa de l'art. 45 PA la possibilité d'attaquer les décisions prévues au deuxième alinéa (ATF 120 Ib 100, 116 Ib 347 consid. 1c; Grisel, op. cit., p. 870 et les références citées; Kölz/Häner, op. cit., N° 227; Moor, op. cit., p. 379).

Les décisions incidentes susceptibles de faire l'objet d'un recours séparé doivent être attaquées auprès de l'instance de recours dans un délai de dix jours (art. 50 PA).

b. En l'espèce, considérant le fait que la procédure avait été suspendue pendant plus d'une année - ce qui avait permis à la situation de se décanter suffisamment - et les éléments apportés au dossier par les parties, le Conseil des EPF a rendu une décision incidente de reprise de la procédure qu'il a considérée comme non susceptible d'être attaquée séparément. Au contraire, le recourant estime que le prononcé en question lui occasionne un préjudice irréparable, ce qui lui donne le droit de le contester immédiatement et indépendamment de la décision relative au fond.

En premier lieu, il sied de constater que parmi les décisions incidentes séparément susceptibles de recours, l'art. 45 al. 2 PA mentionne la suspension de la procédure, mais ne parle pas de sa reprise. Toutefois, comme il est admis que ce catalogue n'est pas exhaustif, il est clair que des décisions incidentes d'un autre type que celles figurant dans cette disposition sont également susceptibles d'être attaquées de façon indépendante sur la base de la clause générale de l'art. 45 al. 1 PA. Il ne fait ainsi pas de doute qu'une décision incidente de reprise de la procédure peut faire l'objet d'un recours séparé dans la mesure où elle cause un préjudice irréparable à la partie. Cela dit, il reste à déterminer si, dans le cas présent, le recourant subit un dommage de cette espèce, ce qui lui octroierait le droit de recourir contre la décision du Conseil des EPF du 9 août 1996.

En son temps, la procédure a été interrompue afin que l'EPFL entreprenne des démarches sérieuses dans le but de réaffecter le recourant soit en son sein, (...), soit dans un autre service de la Confédération. La procédure n'était susceptible d'être reprise que quand l'EPFL aurait apporté la preuve que des démarches de cet ordre avaient été réalisées. En décidant de reprendre la procédure, soit de clore l'instruction du recours et de garder l'affaire à juger, le Conseil des EPF a donc estimé que les conditions qu'il avait posées avaient été remplies. Or, il est clair que le recourant pourra faire valoir dans un éventuel recours contre une décision finale de résiliation des rapports de service que l'EPFL n'a toujours pas entrepris de démarches suffisantes pour le réaffecter dans un autre service. Il ne subit donc aucun préjudice irréparable au sens de l'art. 45 al. 1 PA du fait qu'il ne peut contester la décision incidente portant sur cette question qu'en même temps que la décision finale. Certes, le recourant argumente que dans le cas où le Conseil des EPF prendrait une décision de confirmation de la résiliation des rapports de service, il se retrouverait au chômage, ce qui constituerait à n'en pas douter un préjudice
irréparable. Mais en affirmant cela, il méconnaît que ce préjudice serait le résultat de la décision finale et non celui de la décision incidente. Dans ces conditions, force est de constater que le recourant n'a aucun intérêt digne de protection à pouvoir attaquer immédiatement la décision incidente. Il en résulte que la décision incidente du président du Conseil des EPF n'est pas susceptible d'être contestée séparément. Le présent recours est donc irrecevable.

Dokumente der PRK