



CRR 2002-005

Président: André Moser  
Greffière: Annie Rochat Pauchard

## **Décision du 11 novembre 2002**

en la cause

**X.** ..., recourante, représentée par ...

contre

**Le Département fédéral des finances**, Service juridique, Bernerhof, Bundesgasse 3, 3003  
Berne,

concernant

une demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre  
de réparation morale pour cause de mobbing subi à l'EPFL

---

### **I. En fait:**

A.– Le 19 octobre 2001, l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) mit fin aux rapports de service de X. avec effet au 30 novembre 2001 et mit celle-ci au bénéfice des prestations prévues par les statuts de la Caisse fédérale de pensions.

B.– Par courrier du 14 novembre 2001, X. déposa devant le Département fédéral des finances (DFF) une demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale contre la Confédération suisse. N'étant pas encore en mesure de chiffrer précisément son dommage, faute notamment de connaître le résultat d'une demande de prestations adressée à l'assurance-invalidité (AI), X. réclama un montant de 1 million de francs avec intérêts à 5% l'an dès le 14 novembre 2001 pour le mobbing prétendument subi depuis fin 1998 de la part de sa supérieure à l'EPFL.

C.– Considérant que l'EPFL était l'autorité compétente pour statuer sur la demande de X., le DFF ouvrit un échange de vues avec cette entité en date du 9 janvier 2002. Par lettre du 28 février 2002, l'EPFL communiqua qu'à son avis, elle ne pouvait pas être qualifiée comme une institution indépendante de l'administration ordinaire au sens de l'art. 19 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF; RS 170.32) et que par conséquent, seul le DFF était compétent pour connaître de l'ensemble des actions fondées sur de prétendus actes illicites commis par les employés des Ecoles polytechniques fédérales ou du Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (ci-après: Conseil des EPF). Le 22 mars 2002, le DFF répondit à l'EPFL qu'il maintenait également son refus de compétence et lui octroya un délai pour lui faire savoir si la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale devait être transmise à l'EPFL ou bien au Conseil des EPF. Le 22 avril 2002, l'EPFL persista à soutenir que le DFF était compétent pour traiter la cause. Toutefois, si le département devait toujours estimer qu'il était incompetent, le dossier devait alors être transmis au Conseil des EPF. En date du 30 avril 2002, cette dernière autorité se manifesta et fit savoir que comme le DFF, elle considérait aussi que l'affaire à juger relevait du domaine des EPF et non du DFF. Pour elle, c'était l'EPFL qui devait se saisir du dossier en première instance.

D.– Le 1<sup>er</sup> mai 2002, le DFF transmit à l'EPFL le dossier de X. En date du 30 mai 2002, la requérante fit savoir au DFF qu'elle contestait cette transmission et qu'elle souhaitait obtenir une décision incidente d'incompétence de la part du département afin de pouvoir recourir contre celle-ci. Dans un prononcé du 7 juin 2002, le DFF déclara la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale irrecevable et ordonna sa transmission à l'EPFL comme objet de sa compétence. Le département soutint que comme la réclamation découlait des rapports de service, il revenait à l'EPFL de statuer sur la demande en sa qualité d'autorité de nomination. Par ailleurs, même si la cause relevait de la responsabilité civile de l'Etat, l'EPFL serait aussi compétente car elle doit être considérée comme une institution indépendante au sens de l'art. 19 LRCF.

E.– Contre ce prononcé, X. (ci-après: la recourante) a formé un recours en date du 20 juin 2002 auprès du Conseil fédéral, alors que les voies de droit de la décision du DFF indiquaient la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat (ci-après: la Commission de recours ou la Commission de céans) comme autorité de recours. Dans son mémoire, elle argumente que l'EPFL ne peut pas être considérée comme l'autorité compétence sans qu'il y ait violation de l'art. 6 al. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101), étant donné que cette autorité est juge et partie dans la présente cause. Après avoir obtenu l'accord de la recourante, le Conseil fédéral a transmis le recours à la Commission de céans le 18 juillet 2002.

F.– Invité à présenter ses observations, le DFF a conclu, en date du 23 août 2002, au rejet du recours avec suite de frais.

Les autres faits seront repris, en tant que de besoin, dans la partie "En droit" de la présente décision.

## **II. En droit:**

1.– a) Aux termes de l'art. 71a al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), en relation avec les art. 10 al. 1 LRFC et 2 al. 3 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la loi sur la responsabilité (ORCF; RS 170.321), dans leur nouvelle teneur en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 (RO 2000 2719, 2723 et 2847), la Commission de céans est l'autorité compétente pour se saisir des recours formés contre les décisions prises par le DFF concernant les demandes de dommages-intérêts.

b) En vertu du principe de l'unité de la procédure, le recours contre les décisions incidentes et préjudicielles relève des attributions de l'autorité compétente sur la décision principale (André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.14; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 143). En l'occurrence, il importe donc peu de savoir si la décision du DFF est une décision incidente ou finale, étant donné que quelque soit le cas de figure, c'est la Commission de céans qui est l'autorité de recours compétente pour statuer.

c) En l'espèce, la décision du DFF date du 7 juin 2002 et a été notifiée à la recourante le 10 juin 2002. Expédié le 20 juin 2002, le recours a donc été interjeté dans les délais prescrits par l'art. 50 PA. En outre, un examen préliminaire du recours révèle qu'il remplit pleinement les exigences posées aux art. 51 et 52 PA et qu'il ne présente aucune carence de forme ni de fond. Il importe donc d'entrer en matière.

2.– a) Dans la présente procédure, il s'agit de déterminer si c'est avec raison que le DFF a décliné sa compétence pour traiter la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale déposée par la recourante en raison du mobbing qu'elle aurait subi à l'EPFL pendant les dernières années de ses rapports de service.

b)

aa) Dans sa décision du 7 juin 2002 et sa réponse du 23 août 2002, le DFF soutient que la réclamation de la recourante découle des rapports de service qui l'ont liée à l'EPFL. Etant donné que l'application de la LRCF est subsidiaire dans les cas où la responsabilité pour des faits déterminés est prévue dans des actes législatifs spéciaux (art. 3 al. 2 LRCF), les demandes de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale découlant des rapports de service devraient, à son avis, être régies par les dispositions concernant les rapports de service, c'est-à-dire selon l'ancienne loi fédérale du 30 juin 1927 sur le Statut des fonctionnaires (StF; RO 43 459 et les modifications ultérieures) et l'ancien règlement des fonctionnaires du domaine des EPF du 13 décembre 1999 (RF du domaine des EPF; RO 2000 419 ss), encore applicables dans le cas d'espèce en vertu de l'art. 41 al. 3 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1). Sur cette base, il appartiendrait dès lors à l'autorité de nomination de la recourante, en l'occurrence l'EPFL, de statuer en première instance sur sa demande du 14 novembre 2001.

bb) Certains doutes doivent cependant être émis quant au bien fondé de cette interprétation des dispositions légales. En effet, s'il est vrai que l'art. 3 al. 2 LRCF a pour effet d'entraîner une application subsidiaire de la loi sur la responsabilité de la Confédération dans les cas où la responsabilité pour des faits déterminés est prévue dans des actes législatifs spéciaux, encore faut-il, que l'on se trouve effectivement en face de telles dispositions réglant spécifiquement la responsabilité dans un domaine précis (voir pour des exemples, Tobias Jaag, Staats- und Beamtenhaftung, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli (éd.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1996, partie 5, p. 8, ch. 25; voir aussi André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 807 et Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2001, p. 21 ss). Or, ni l'ancien StF ni l'ancien RF du domaine des EPF ne contiennent de disposition réglant expressément la responsabilité de l'employeur en cas de dommage causé à un agent par son employeur. Il semble donc que la LRCF trouve également application dans le contexte des rapports de service et que, par conséquent, ce sont les autorités spécifiques prévues par cette loi qui doivent entrer en ligne de compte pour juger de telles affaires.

Certes, il est vrai que dans une décision du 12 août 1999, publiée dans la JAAC 64.31, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral a considéré qu'elle était compétente pour traiter une demande de dommages-intérêts découlant des rapports de service. Il faut cependant considérer qu'à l'époque où cette décision a été prise, la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat n'existait pas encore et qu'il s'agissait de trancher si c'était la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral ou bien la Commission de recours des Ecoles polytechniques fédérales qui était compétente. Le contexte était donc particulier. Par ailleurs, quelques mois plus tard, cette même Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral a refusé d'entrer en matière sur une demande de dommages-intérêts et de réparation morale présentée par une employée dont les rapports de service avaient été résiliés avec effet immédiat, en renvoyant aux dispositions de la LRCF (décision du 21 octobre 1999 publiée dans la JAAC 64.36 consid. 5).

Comme on peut le constater, il n'est donc pas certain que ce soient les autorités prévues pour s'occuper des litiges en matière de personnel qui doivent également se saisir des demandes en dommages-intérêts formées à l'encontre de la Confédération lorsque ces dernières découlent des rapports de service. Cette question peut cependant demeurer ouverte, étant donné que même si l'on considère que la demande d'indemnisation de la recourante ne découle pas des rapports de service, mais que c'est la responsabilité ordinaire de la Confédération qui est engagée, le DFF n'en serait pas moins incompétent pour traiter la présente demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale pour les motifs suivants.

3.– a) Conformément à 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. S'agissant de la procédure, l'art. 10 al. 1 LRCF précise que l'autorité compétence statue sur les réclamations de la Confédération qui sont contestées ou sur celles qui sont dirigées contre elle. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la commission fédérale de recours compétente conformément à la PA et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral. Selon l'art. 2 al. 1 ORCF, le DFF est compétent, au sens de l'art. 10 al. 1 LRCF, pour statuer sur les réclamations.

La procédure est cependant différente lorsque c'est la responsabilité d'organisations spéciales chargées d'accomplir des tâches pour la Confédération qui est engagée. En effet, si un organe ou un employé d'une institution indépendante de l'administration ordinaire qui est chargée d'exécuter des tâches de droit public par la Confédération cause sans droit, dans l'exercice de cette activité, un dommage à un tiers, la loi prévoit que c'est l'institution qui répond envers le lésé du dommage causé. La Confédération, quant à elle, n'intervient qu'à titre subsidiaire pour couvrir le dommage que l'institution n'est pas en mesure de réparer (art. 19 al. 1 LRCF). Dans ces cas, ce n'est pas le DFF qui statue, mais l'institution elle-même. Sa décision peut ensuite faire l'objet d'un recours à la commission de recours compétente conformément à la PA et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 19 al. 3 LRCF). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour déterminer si on se trouve dans le cadre de l'art. 19 LRCF, il est important de regarder l'autonomie organisationnelle et financière dont jouit l'institution chargée d'exécuter les tâches de droit public (ATF 116 Ib 195 consid. 1a).

b) En l'espèce, l'EPFL, respectivement le Conseil des EPF, jouissent de la personnalité juridique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993 (art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales [loi sur les EPF; RS 414.110]). En outre, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le domaine des EPF est financièrement indépendant en application de l'ordonnance du 6 décembre 1999 sur le domaine des écoles polytechniques fédérales (ordonnance sur le domaine des EPF; RS 414.110.3) qui met en place la gestion du domaine des EPF par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (art. 14 ss et 18 ss de l'ordonnance sur le domaine des EPF). Ces autonomies juridique et financière sont d'ailleurs conformes à l'art. 8 al. 3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS

172.010.1) qui dit que les établissements et entreprises autonomes de la Confédération ont, en règle générale, la personnalité juridique ainsi que leurs propres organes et constituent une entité comptable distincte. L'accession au statut d'entité financièrement indépendante a eu comme répercussion le fait que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la Confédération ne prend plus en charge les risques ou le règlement des sinistres en rapport avec le domaine des EPF. En vertu du nouvel art. 43a al. 3 de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01), il appartient désormais au Conseil des EPF d'édicter ses propres instructions en la matière pour le domaine des EPF et de ses établissements. Enfin, il convient de considérer que les dispositions légales relatives à la responsabilité civile de la Confédération reflètent elles-mêmes le changement de statut du domaine des EPF. En effet, jusqu'au 31 décembre 2000, les Chemins de Fer Fédéraux (CFF), la Poste suisse, Swisscom et le Conseil des EPF figuraient à l'art. 2 al. 1 ORCF en tant qu'autorités habilitées à rendre une décision au sens de l'art. 10 al. 1 LRCF (RO 1993 903). Depuis l'acquisition de l'indépendance juridique et financière, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, ces autorités ne sont plus mentionnées dans l'art. 2 al. 1 ORCF (RO 2000 2847), ce qui doit amener à considérer que dorénavant, en cas de réclamation, celles-ci rendent leurs décisions sur la base de l'art. 19 al. 1 LRCF.

Il découle de ce qui précède que comme la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale concerne le domaine des EPF, c'est l'art. 19 al. 1 qui entre en ligne de compte pour déterminer qu'elle est l'autorité compétente pour statuer sur la requête de la recourante. L'application de l'art. 10 al. 1 LRCF étant par conséquent exclue, le DFF ne peut en aucun cas être l'autorité compétente pour examiner les prétentions de la recourante.

c) Cela dit, la recourante invoque la violation de l'art. 6 al. 1 CEDH pour s'opposer au transfert de la cause à l'EPFL en première instance. Cette disposition prévoit notamment que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. En l'occurrence, la recourante soutient que si l'EPFL devait examiner sa demande, elle serait juge et partie. Cette autorité ne saurait être indépendante, et partant, impartiale, dès lors qu'elle a indiscutablement un intérêt direct au litige.

En l'espèce, comme le relève à juste titre le DFF dans sa décision et sa réponse, il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral que les exigences d'indépendance et d'impartialité posées par l'art. 6 al. 1 CEDH n'empêchent pas une autorité administrative, telle l'EPFL ou le Conseil des EPF, de statuer sur la cause, pour autant qu'un recours soit possible auprès d'une juridiction disposant d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit (ATF 126 I 34 consid. 2a). Or, que ce soit la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral ou bien la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat qui soit amenée à trancher un éventuel recours interjeté par la recourante, ces deux autorités disposent d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit, satisfaisant ainsi aux exigences de l'art. 6 al. 1 CEDH (Peter Uebersax, in Moser/Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 1.1; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2002, p. 543; voir également la décision de la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat du 15 février 2002, publiée dans la JAAC 66.52 consid. 3a). Ce grief ne saurait donc être retenu.

4.– Compte tenu de ce qui précède, le recours s'avère manifestement mal fondé et doit par conséquent être rejeté. Vu l'issue du litige, les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté et les émoluments de chancellerie, doivent être mis à la charge de la recourante. 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 5 al. 3 de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative [RS 172.041.0]).

**Par ces motifs,**

le président de la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat, statuant en qualité de juge unique en application de l'art. 10 let. c de l'ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (RS 173.31),

**prononce:**

1. Le recours de X. du 20 juin 2002 est rejeté et la décision du Département fédéral des finances du 7 juin 2002 est confirmée.
  2. Les frais de procédure, par Fr. 1'200.--, comprenant l'émolument d'arrêté et les émoluments de chancellerie, sont mis à la charge de la recourante et imputés sur l'avance de frais de Fr. 2'000.--, la somme de Fr. 800.-- restante étant remboursée.
  3. La présente décision est notifiée par écrit à la recourante et au Département fédéral des finances. Elle est aussi communiquée à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et au Conseil des Ecoles polytechniques fédérales.
-

### **Indication des voies de droit**

Les décisions de la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les trente jours dès leur notification (art. 97 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 [OJ; RS 173.110]). Le mémoire de recours doit être adressé en trois exemplaires au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14. Il indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire; celui-ci y joint l'expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent entre ses mains. Le délai ne court pas (art. 34 al. 1 OJ):

- a) Du 7<sup>e</sup> jour avant Pâques au 7<sup>e</sup> jour après Pâques inclusivement;
- b) Du 15 juillet au 15 août inclusivement;
- c) Du 18 décembre au 1<sup>er</sup> janvier inclusivement.

Commission fédérale de recours en  
matière de responsabilité de l'Etat

Le président

La greffière

André Moser

Annie Rochat Pauchard