



---

Cour I  
A-1587/2025

## Arrêt du 13 août 2025

---

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),  
Stephan Metzger, Christine Ackermann, juges,  
Vincent Jobin, greffier.

---

Parties

**A. \_\_\_\_\_**,  
représenté par Maître Yvan Henzer, Libra Law SA,  
recourant,  
Contre

**Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)**  
autorité inférieure.

---

Objet

responsabilité de l'Etat (Confédération), demande en  
dommages-intérêts ; décision du 4 février 2025.

**Faits :****A.**

**A.a** A.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'employé) a été engagé le (...) à l'Ecole polytechnique fédérale (ci-après : l'EPFL ou l'employeuse) par contrat de travail de durée indéterminée à un taux de 100% en tant que (...) au sein du (...).

**A.b** Dès le 7 avril 2021, l'employé s'est trouvé en incapacité de travail à 100 % pour cause de maladie.

**A.c** Par courriers des 27 septembre 2021 et 27 janvier 2022, l'EPFL a communiqué différentes informations à l'employé relativement à son absence pour cause de maladie de longue durée, dont en particulier le fait que son droit au salaire était garanti durant 730 jours.

**A.d** En date du 7 décembre 2022, le médecin du travail de l'EPFL a informé la hiérarchie du recourant que les perspectives de retour au travail de ce dernier étaient faibles (« poor »).

**A.e** Le 9 mars 2023, l'EPFL a adressé à l'employé un courrier l'informant que son droit au salaire en cas d'incapacité de travail serait épuisé le 7 avril 2023. Le courrier mentionnait également que l'employé allait continuer de percevoir une rémunération correspondant à son activité temporaire de (...) à un taux de 20 % pour l'employeuse jusqu'à son terme, le 31 juillet 2023.

**A.f** En date du 31 mars 2023, la responsable des ressources humaines de l'employeuse et l'employé se sont entretenus. Elle a confirmé l'échéance du droit au salaire le 7 avril 2023 et a annoncé la réception prochaine d'une convocation du médecin-conseil pour un examen médical.

**A.g** Dans son rapport du 24 avril 2023 parvenu à l'EPFL le 29 avril, le médecin-conseil a indiqué que l'employé était en incapacité totale de reprendre n'importe laquelle des activités telles que libellées sur son cahier des charges.

**A.h** Le 26 mai 2023, la responsable des ressources humaines de l'employeuse et le mandataire de l'employé se sont rencontrés. La teneur de l'entretien a été récapitulée dans un courrier de l'employeuse du 6 juin 2023 contenant également un projet de résiliation des rapports de service.

**A.i** Dans ses déterminations du 15 juin 2023, l'employé, par l'entremise de son mandataire, n'a pas contesté la résiliation des rapports de service. Il a en revanche déploré subir un préjudice important au regard de son traitement salarial : selon lui, alors que son droit au salaire était arrivé à échéance, il ne pouvait pas obtenir d'indemnités de l'assurance-chômage, étant encore partie à des rapports de travail. Il a imputé cette situation aux retards de son employeuse et a revendiqué une pleine compensation.

**A.j** Dans un courrier électronique du 15 juin 2023, un conseiller en ressources humaines du centre régional de placement auquel le recourant s'était adressé a invité l'employé à s'adresser à une caisse de chômage pour avoir des précisions sur la procédure à suivre et a indiqué que « Grundsätzlich aus meiner Sicht, könnten Sie sich per 1. Oktober anmelden (100% arbeitssuchend) und die 20% wo bestehen bleiben als Zwischenverdienst deklarieren », soit selon une traduction libre : « à mon avis, vous pourriez vous inscrire pour le 1<sup>er</sup> octobre (en recherche d'emploi à 100%) et déclarer cas échéant les 20% comme gain intermédiaire ».

## **B.**

**B.a** L'EPFL a résilié le contrat de travail par décision du 21 juin 2023 pour le 30 septembre 2023. Le ch. 4 du dispositif de la décision contient la mention selon laquelle « du fait qu'une résiliation ordinaire doit être entamée à la fin du droit au salaire, et du fait que le délai légal de résiliation ordinaire de 3 mois prévu par la législation applicable s'impose, le contrat perdure pendant 3 mois, soit au-delà de toute obligation de l'employeur et de l'employé. Pendant cette période, aucun salaire lié à votre contrat de travail du 1<sup>er</sup> juillet 2014 n'est dû et aucune prestation n'est due. Vous êtes donc libre de tout engagement ».

**B.b** L'employé a formé recours auprès de la commission de recours interne des EPF contre la décision de résiliation. Il a soutenu dans son recours que son salaire lui était dû jusqu'à l'échéance du délai de résiliation. Il a fait valoir un manque de diligence de l'employeuse dans le processus de licenciement.

**B.c** Son recours a été entièrement rejeté par la Commission de recours interne des EPF (ci-après : la CRIEPF). S'agissant des prétentions de l'employé prises du manque de diligence de l'EPFL dans son licenciement, elle a considéré qu'elles sortaient de l'objet du litige et n'étaient pas de sa compétence. Elle n'est pas entrée en matière sur les conclusions correspondantes et a renvoyé l'employé à agir en responsabilité, le cas échéant.

**B.d** Par arrêt A-3191/2024 du 24 septembre 2024, le TAF a rejeté le recours contre la décision précitée de la CRIEPF. Le TAF a confirmé que les prétentions émises par le recourant pour la perte alléguée d'indemnités de chômage sortaient du cadre du litige et devaient faire l'objet d'une demande en responsabilité de l'Etat. Ces prétentions ont donc été déclarées irrecevables faute de compétence fonctionnelle du TAF ; l'arrêt précité n'a pas été entrepris.

**C.**

**C.a** En date du 24 décembre 2024, l'employé (ci-après : le requérant) a sollicité de l'EPFL qu'elle se détermine sur sa responsabilité pour le dommage qu'elle lui aurait occasionné en raison de la résiliation des rapports de travail le 21 juin 2023 alors que la garantie du maintien du salaire suite à une incapacité permanente prenait fin le 7 avril 2023.

**C.b** Par décision présidentielle du 4 février 2025, l'EPFL a rejeté intégralement la requête du requérant. A l'appui de son raisonnement, elle retient que le demandeur n'a subi aucun dommage et qu'elle-même n'a commis aucun acte illicite. Elle retient que le demandeur n'a pas formulé de demande de prestation de l'assurance-chômage et souligne avoir expliqué à temps au mandataire du requérant que l'ordonnance applicable impliquait en cas de maladie une fin du droit au salaire antérieure à la fin des rapports de service, raison pour laquelle le dispositif de la décision de résiliation clarifiait ce point (supra let. B.a). La survenance d'un éventuel dommage était ainsi entièrement imputable au requérant. Quant à l'acte illicite, l'EPFL retient avoir agi conformément en tous points au droit applicable, de sorte qu'un acte illicite ne saurait lui être reproché.

**D.**

**D.a** Par recours du 7 mars 2025, le requérant (ci-après : le recourant) conclut à ce que l'EPFL (ci-après : l'intimée) lui soit débitrice d'un salaire brut de 73 300 fr. 80 avec intérêt à 5% dès le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et lui en doive immédiat paiement ; subsidiairement, à ce que la décision de l'EPFL soit annulée et renvoyée à la présidente de l'EPFL pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

**D.b** Dans sa réponse du 5 mai 2025, l'intimée conclut au rejet du recours dans son intégralité.

Dans ses observations finales du 20 juin 2025, le recourant persiste dans ses conclusions et produit l'attestation de l'intimée à l'attention des organes

de l'assurance-chômage. Celle-ci indique une fin des rapports de travail le 20 septembre 2023.

## **Droit :**

### **1.**

**1.1** Selon l'art. 31 LTAF en relation avec l'art. 5 PA, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions qui émanent des autorités énumérées à l'art. 33 LTAF et pour autant qu'aucune des exceptions de l'art. 32 LTAF ou figurant dans la loi spéciale ne soit réalisée. En l'espèce, l'acte attaqué du 4 février 2025 a été rendu par l'EPFL, par l'intermédiaire de sa présidence. Les écoles polytechniques fédérales (EPF) de Zurich et de Lausanne sont des établissements autonomes de droit public de la Confédération ; elles jouissent de la personnalité juridique (art. 1 al. 2 ; 5 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales [loi sur les EPF, RS 414.110]). Il s'agit d'établissements de la Confédération au sens de l'art. 33 let. e LTAF et donc d'autorités précédentes dont les décisions sont susceptibles d'être entreprises devant le TAF, sous réserve de dispositions spéciales.

**1.1.1** Du point de vue du droit spécial, 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 (LRFC, RS 170.32) prévoit qu'une institution indépendante de l'administration ordinaire qui est chargée d'exécuter des tâches de droit public par la Confédération statue sur les réclamations contestées de tiers ou de la Confédération qui sont dirigées contre elle ainsi que sur les réclamations de l'institution dirigées contre les organes ou les employés fautifs (al. 1). La procédure de recours est régie par les dispositions générales (al. 3). Comme vu plus haut, les écoles polytechniques fédérales sont des établissements de la Confédération et celle-ci les charge de tâches de droit public, soit l'enseignement et la recherche (art. 63a al. 1, 64 al. 1 Cst. ; art. 2 loi sur les EPF). On signalera au passage que c'est en l'espèce bien à l'EPFL elle-même, et non au Département fédéral des finances (cf. art. 20 al. 2 LRFC) qu'il revenait de se prononcer sur son éventuelle responsabilité fondée sur la LRFC.

**1.1.2** Aux termes de l'art. 37 al. 3 de la loi sur les EPF, les décisions rendues par les EPF et par les établissements de recherche peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours interne des EPF. Sont exceptées toutefois les décisions relevant de la LRFC (cf. arrêt du TAF A-5588/2007 du 10 août 2012 consid. 1.1.2.3). Celles-ci doivent être entreprises directement devant le TAF. En l'espèce la prétention du

recourant pour la perte de prestations de l'assurance-chômage revient à faire valoir des dommages-intérêts, soit une prétention relevant de la LRFC au sens de l'art. 37 al. 3 de la loi sur les EPF.

Dès lors, en vertu des art. 33 let. e LTAF et 19 al. 3 LRFC, le TAF est compétent pour traiter du recours.

**1.2** Le recours a au surplus été déposé en temps utile (cf. art. 50 al. 1 PA) et en la forme requise (cf. art. 52 al. 1 PA) par le destinataire de la décision attaquée, qui dispose manifestement de la qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Il est ainsi recevable.

## **2.**

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal 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. Il 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 (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2). Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA).

## **3.**

**3.1** Le litige qui oppose les parties peut se résumer en les termes suivants. Le recourant, une fois en incapacité de travail, a continué à se voir verser son salaire durant 730 jours. Ces versements étaient fondés sur les art. 29 al. 1 LPers et 36a<sup>bis</sup> al. 1 let. c et al. 3 de l'ordonnance du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des écoles polytechniques fédérales (Ordonnance sur le personnel des EPF OPers-EPF, RS 172.220.113). Ils ont pris fin à l'expiration de cette période de 730 jours, soit le 7 avril 2023. La conformité au droit de ces versements n'est remise en cause par aucune des parties.

En application de l'art. 20b al. 1 let. b OPers-EPF, l'intimée a résilié le contrat de travail la liant au recourant par décision du 21 juin 2023 ; compte tenu d'un délai de résiliation de 3 mois, le contrat prenait donc fin le 30 septembre 2023. Aussi bien la décision de résiliation que la fin du contrat sont donc intervenues à une date postérieure au 7 avril 2023.

Ainsi, du 7 avril au 30 septembre 2023, le recourant s'est retrouvé sans (droit au) salaire ni obligation correspondante de travailler, tout en demeurant lié par un contrat de travail de droit public soumis à la LPers et à l'OPers-EPF. Comme le relève l'intimée, il s'agissait dans cette mesure d'un « contrat vide » dans lequel la prestation de travail n'était pas et n'avait pas à être offerte, et dans lequel le salaire n'avait pas à être versé, ce qu'elle a mis en évidence dans la formulation du ch. 4 du dispositif de sa décision de résiliation des rapports de service (cf. ci-dessus let. B.a).

**3.2** Le recourant voit dans ce procédé un acte illicite à plusieurs niveaux. Il estime que la résiliation aurait dû intervenir plus tôt, de manière à faire coïncider fin du droit au salaire et fin des rapports de travail. Il considère en ce sens que la décision de licenciement du 21 juin 2023 contrevient à l'art. 20*b* OPers-EPF et que l'intimée a plus largement tardé à entreprendre son licenciement. Il invoque que, dès lors que le rapport de travail subsistait encore formellement, il aurait été dans l'impossibilité de remplir la condition de l'absence de rapport de travail au sens de l'art. 10 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage LACI, RS 837.0) ; partant il n'aurait pas pu percevoir d'indemnités de l'assurance-chômage. Le recourant estime encore que l'intimée aurait contrevenu à diverses dispositions de la LPers ainsi qu'aux art. 9, 10 et 11 du pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I, RS 0.103.1).

Quant au dommage, le recourant l'évalue à 73 300 fr. 80 d'indemnités journalières de l'assurance-chômage qu'il n'aurait pas touchées, selon lui à cause de la situation dans laquelle il se trouvait du fait de l'EPFL. Il en veut pour preuve un message électronique du 15 juin 2023 d'un agent d'un office régional de placement (annexe 4 au recours).

Le recourant voit enfin un lien de causalité hypothétique entre l'acte illicite identifié et le dommage subi. Selon lui, si l'intimée avait résilié le contrat de travail suffisamment tôt, il aurait rempli la condition de l'art. 10 al. 1 LACI consistant à ne pas être partie à un rapport de travail et aurait ainsi eu droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage.

L'intimée estime pour sa part avoir agi dans le respect du cadre légal et réglementaire et avoir conduit la procédure devant elle avec diligence. Elle conteste également tout dommage de même que le lien de causalité.

#### 4.

**4.1** Le régime de responsabilité de la LRCF trouve application également lorsque le lésé est ou a été fonctionnaire fédéral et prétend avoir subi un dommage résultant d'actes illicites commis par d'autres fonctionnaires (arrêt du TF 2C\_11/2023 du 9 octobre 2023 consid. 5.1).

L'art. 3 al. 1 LRCF consacre une responsabilité primaire, exclusive et causale de l'Etat, en ce sens que le tiers lésé ne peut rechercher que l'Etat, à l'exclusion du fonctionnaire ou de l'agent responsable, et qu'il n'a pas à établir l'existence d'une faute de ce dernier ; il lui suffit d'apporter la preuve, cumulativement, 1) d'un acte ou une omission illicite, 2) d'un dommage ainsi que 3) d'un rapport de causalité entre les deux premiers éléments (arrêt du TF 2C\_1016/2022 du 25 septembre 2024 consid. 4.2, destiné à la publication). L'acte ou l'omission doivent ressortir à l'exercice de l'autorité publique (ATAF 2009/57 consid. 2.2 ; 2008/59 consid. 2.2), ce qui n'est pas litigieux en l'espèce.

#### 5.

**5.1** La notion de dommage au sens de l'art 3 al. 1 LRCF correspond à celle qui figure à l'art. 41 CO (ATAF 2009/57 consid. 2.4). Le dommage se définit comme la diminution involontaire de la fortune nette ; il correspond à la différence entre le montant actuel du patrimoine du lésé et le montant que ce même patrimoine aurait si l'événement dommageable ne s'était pas produit. En pratique, au lieu de déterminer la différence sur le patrimoine total (théorie de la différence), il est admis que le tribunal puisse, dans certains cas, se borner à déterminer l'actif qui a diminué ou le passif qui a augmenté (ATF 147 III 463 consid. 4.2.1). Le dommage peut se présenter notamment sous la forme d'une non-augmentation de l'actif. Lorsque le dommage consiste dans la perte d'un gain futur (du point de vue du moment où le dommage est causé et non du moment du jugement), on parle de gain manqué (lucrum cessans ; entgangener Gewinn) ; il peut provenir de la non-augmentation d'un poste de l'actif (ATF 147 III 463 consid. 4.2.1). Un dommage purement économique, c'est-à-dire un préjudice apparu sans qu'il y ait eu atteinte à l'intégrité de sa personne ou endommagement, destruction ou perte d'une chose, est susceptible d'être réparé si son auteur a violé une norme de comportement (ATF 133 II 323 consid. 5.1).

En l'espèce, les prestations de l'assurance-chômage que le recourant déplore ne pas avoir touchées constituent une non-augmentation de son actif, soit un gain manqué, et un préjudice patrimonial ou purement économique.

**5.1.1** La compensation du gain manqué n'entre en ligne de compte que pour le profit qui est usuel ou que le lésé eût vraisemblablement réalisé suivant le cours ordinaire des choses (ATF 132 III 379 consid. 3.3.3 ; 82 II 397 consid. 6 ; 90 II 417 consid. 3 ; ROLAND BREHM, Berner Kommentar, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Art. 41 – 61 OR, Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen, 5<sup>e</sup> éd. 2021, n° 70e ad art. 41). Il est toutefois exclu d'évaluer un dommage purement économique, exclusivement au regard des possibilités retirées de réaliser un revenu, sans égard au fait de savoir si et selon quelles modalités ces possibilités auraient été exploitées sans l'atteinte (ATF 127 III 403 consid. 4.a). En outre, un dommage simplement possible n'entraîne pas encore d'obligation de réparer, pas davantage que la création du risque d'un dommage (BREHM, Berner Kommentar, op. cit., n° 70g ad art. 41 ; arrêt du TF 4A\_166/2007 du 23 août 2007 consid. 3.2 : remise à tort à autrui d'une cédule hypothécaire, sans conséquence).

**5.1.2** Lorsque le dommage est d'une nature telle qu'une preuve certaine est objectivement impossible à rapporter ou ne peut être raisonnablement exigée, au point que le lésé se trouve dans un état de nécessité quant à la preuve (Beweisnot), l'art. 42 al. 2 CO, applicable dans le contexte de la LRCF (ATF 108 Ib 97 consid. 1.c ; arrêt du TF 2C\_357/2016 du 12 juin 2017 consid. 2.2), lui permet de faire estimer par le tribunal le montant du dommage subi (ATF 147 III 463 consid. 4.2.3) ainsi que la réalité de sa survenance (ATF 122 III 219 consid. 3.a). De manière générale, l'état de nécessité en matière de preuve dont découle un allègement du degré de la preuve est une notion objective : elle vise à éviter que les justiciables n'échouent dans la réalisation de leurs droits en raison de difficultés liées à la preuve qui se présentent typiquement dans le genre de situation dans lequel ils se trouvent – et non seulement dans leur situation concrète – si bien que la pleine preuve n'est pas possible ou ne saurait être exigée d'eux (ATF 150 II 321 consid. 3.6.4).

**5.2** En l'espèce, le recourant estime avoir subi un gain manqué du fait de l'existence de son contrat de travail jusqu'au 30 septembre 2023. Cette existence formelle le privait de tout salaire, puisque la période de protection de 730 jours était arrivée à échéance le 7 avril 2023, tout en l'empêchant, selon lui, de remplir les conditions liées à l'obtention d'indemnités journalières avant la fin du contrat de travail. Il en veut pour preuve le courrier électronique du 15 juin 2023 d'une agence régionale de placement et l'art. 10 LACI.

**5.2.1** L'art. 8 al. 1 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. Selon cette disposition, il faut notamment que l'assuré soit totalement ou partiellement sans emploi (let. a). Selon l'art. 10 al. 1 LACI, est réputé sans emploi celui qui n'est pas partie à un rapport de travail et qui cherche à exercer une activité à plein temps. Selon l'art. 10 al. 2 LACI, est réputé partiellement sans emploi celui qui n'est pas partie à un rapport de travail et cherche à n'exercer qu'une activité à temps partiel (let. a), ou occupe un emploi à temps partiel et cherche à le compléter par une autre activité à temps partiel (let. b).

**5.2.2** Celui qui cherche du travail n'est réputé sans emploi ou partiellement sans emploi que s'il s'est inscrit aux fins d'être placé (art. 10 al. 3 LACI). En outre, ne peut bénéficier d'indemnités journalières de l'assurance chômage que l'assuré qui exerce son droit à de telles indemnités en déposant une demande en ce sens auprès d'une caisse de chômage (art. 20 al. 1 LACI ; BORIS RUBIN, Assurance-chômage – manuel à l'usage des praticiens, 2025, p. 32, p. 65). La demande peut être et, cas échéant, doit être formulée dans les trois mois suivant la fin de la période de contrôle à laquelle le droit se rapporte (art. 20 al. 3 LACI) selon des modalités précisées à l'art. 29 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage OACI, RS 837.02) (arrêt du TF C 418/99 du 20 juillet 2000 consid. 1.b ; SECO, Directive LACI – Bulletin LACI IC, état au 1<sup>er</sup> juillet 2025, disponible sur [arbeit.swiss](http://arbeit.swiss) > Publications > Directives/Bulletins LACI, n° C192). Chaque mois civil constitue une période de contrôle (art. 18a LACI et art. 27a OACI). Ce délai de trois mois est un délai de péremption dont l'inobservation entraîne l'extinction du droit à l'indemnité pour une période de contrôle d'un mois. Il ne peut être ni prolongé ni interrompu, mais il peut faire l'objet d'une restitution s'il existe une excuse valable pour justifier le retard (arrêt du TF 8C\_935/2011 du 25 février 2012 consid. 2).

En d'autres termes, en application de l'art. 20 al. 3 LACI, une demande d'indemnités journalières pour le mois d'avril peut être formulée jusqu'en juillet – à la fin du mois calendaire (cf. MARKUS HUGENTOBLER, Arbeitslosenleistungen – Geldleistungen, in : Sabine Steiger-Stackmann/Hans-Jakob Mosimann et al. [édit.], Recht der Sozialen Sicherheit : Sozialversicherungen, Opferhilfe, Sozialhilfe – Beraten und Prozessieren, 2014, n° 29.4). Dans la présente cause, donc et très concrètement, le recourant eût pu présenter à l'assurance chômage une demande d'indemnité journalières encore jusqu'au 31 juillet 2023 pour être

indemnisé dès le 7 avril, soit postérieurement à la décision de résiliation de l'EPFL.

**5.2.3** Il arrive dans de rares cas que des normes de droit administratif génèrent immédiatement des droits et obligations sans qu'ils doivent être concrétisés dans une décision. La plupart du temps toutefois, les droits et obligations administratifs figurant dans la loi doivent être concrétisés dans une décision individuelle et concrète, qui constitue leur fondement (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2<sup>ème</sup> éd. 2025, ch. marg. 1608-1611 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8<sup>ème</sup> éd. 2020, n. marg. 748-754 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5<sup>ème</sup> éd. 2022, § 43 n. marg. 1158-1159 ; avec nuances PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd. 2012, p. 11-12). Sur le plan matériel, la décision est un acte de souveraineté individuel adressé à un particulier qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique. Elle ouvre en outre la voie à un contrôle judiciaire et forme aussi la charnière entre la procédure administrative (non contentieuse) et la procédure contentieuse (ATF 151 II 68 consid. 1.5.2 ; 149 V 250 consid. 7.2.1).

Il en va ainsi des prestations de l'assurance-chômage : le versement d'indemnités journalières nécessite une requête en ce sens ainsi que l'examen par la caisse de chômage compétente. En raison du caractère d'administration de masse de l'assurance-chômage, les indemnités journalières sont versées de manière informelle (« procédure simplifiée » au sens de l'art. 51 LPG (RS 830.1) ; art. 100 al. 1 a contrario LACI) après l'examen matériel des conditions, en dérogation à l'art. 49 al. 1 LPG.

En revanche, le refus de prestations de l'assurance-chômage doit impérativement se matérialiser dans une décision administrative au sens de l'art. 5 PA (ATF 130 V 388 consid. 2.3). Dans la présente cause, dès lors, la première preuve à apporter s'agissant du dommage eût été une décision de refus de la part de la caisse de chômage compétente. Le requérant n'a fourni à cet égard aucune requête d'indemnités journalières et encore moins une quelconque décision négative.

**5.2.4** A ce stade et compte tenu de l'argumentation du requérant, il convient de relever que le renseignement par courrier électronique du 15 juin 2023 d'un agent d'un office régional de placement ne constitue pas une preuve. Ce message, formulé au conditionnel et avec toutes les précautions d'usage, indique qu'en principe et selon l'avis de son auteur, le requérant

pourrait s'inscrire auprès d'une caisse de chômage au terme de son délai de congé. Il y est toutefois recommandé de s'adresser à une caisse de chômage sur ce thème (annexe 4 au recours).

Il ne s'agit en aucun cas d'une décision négative établissant un refus d'indemnités en raison du fait que le contrat de travail était encore formellement en vigueur.

**5.2.5** Sous l'angle de la preuve, le recourant fait valoir un état de nécessité en matière de preuve (consid. 5.1.2 ci-dessus). Il invoque ne pas être en mesure de prouver le fait négatif que constitue l'absence de versement d'indemnités journalières de l'assurance-chômage.

Une telle argumentation ne saurait être suivie puisqu'en réalité, ce qu'il y avait lieu de prouver est l'existence d'une décision de refus de prestations de l'assurance-chômage, qui ne constitue pas un fait négatif. Comme il ressort des développements ci-dessus (cf. consid. 5.2.3), il était exigible du recourant qu'il requière le prononcé d'une décision administrative ; un tel moyen de preuve est aisé à se procurer. L'argumentation tendant à ce que le Tribunal établisse le dommage doit donc être rejetée. Le recourant, qui ne prétend au demeurant pas qu'une telle décision négative eût jamais existé, échoue donc à prouver le dommage qui allègue.

## **6.**

Comme rappelé ci-dessus, la seconde condition cumulative est celle du lien de causalité entre le dommage et l'acte ou l'omission illicite. Le lien de causalité doit être adéquat.

**6.1** Tandis que la causalité naturelle est donnée lorsqu'un événement constitue la cause d'un autre sans lequel ce dernier ne serait pas survenu (condicio sine qua non) (arrêt du TF 2C\_507/2023 du 14 mai 2025 consid. 3.3), le rapport de causalité est adéquat lorsque l'acte incriminé est propre, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, à entraîner un résultat du genre de celui qui s'est produit (même référence), ce qui suppose un pronostic rétrospectif objectif (arrêt du TF 4C.422/2004 du 13 septembre 2005 consid. 5.2.2.1, non publié in ATF 132 III 122).

**6.1.1** En cas d'omission, l'examen du lien de causalité revient à se demander si le dommage aurait été évité si l'acte omis avait été accompli (à temps). On parle alors de lien de causalité hypothétique. Il suffit que le tribunal parvienne à la conviction qu'une vraisemblance prépondérante

plaide pour un certain cours des événements (ATF 148 II 73 consid. 3.3 ; arrêt du TF 2C\_507/2023 du 14 mai 2025 consid. 3.3). Le gain manqué, qu'il résulte d'une action ou d'une omission, constitue un dommage qui suppose lui aussi de procéder à un examen rétrospectif hypothétique (BREHM, Berner Kommentar, op. cit., n° 70e ad art. 41). Causalité naturelle et adéquate ne font qu'un dans l'examen de la causalité hypothétique (arrêt du TF 2C\_1059/2014 du 25 mai 2016 consid. 5.2).

**6.1.2** Le lien de causalité peut être interrompu par le fait de la personne lésée (ATF 133 V 14). Selon la jurisprudence, le comportement du lésé n'est en principe pas apte à interrompre le lien de causalité adéquate entre le dommage et le comportement de l'auteur, à moins de sembler tant surprenant que l'on ne pouvait pas compter avec sa survenance (arrêts du TF 2C\_507/2023 du 14 mai 2025 consid. 3.3 ; 2C\_1059/2014 du 25 mai 2016 consid. 5.1).

**6.2** S'agissant donc du lien de causalité, le recourant part du principe qu'étant demeuré formellement partie à un contrat de travail du fait de l'intimée, il n'était pas sans emploi au sens de l'art. 10 al. 1 LACI. Selon lui, l'une des conditions cumulatives (SECO, op. cit., p. 29) ouvrant le droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage faisant défaut, il était vain de requérir des indemnités journalières auprès d'une caisse de chômage.

**6.3** Le recourant se trompe toutefois sur la portée de la notion de rapports de travail au sens de l'art. 10 al. 1 LACI. Le chômage au sens de cette disposition débute dès que les prestations caractéristiques d'un contrat de travail, à savoir la fourniture d'un travail et le versement d'un salaire, ne sont plus exécutées (chômage de fait) ; la fin d'un rapport de travail au sens juridique n'est pas déterminante sous l'angle de l'art. 10 LACI (ATF 119 V 156 ; arrêt du TF C 265/02 du 26 mai 2003 consid. 2.2 ; BARBARA KUPFER BUCHER, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum AVIG, 6<sup>e</sup> éd. 2025, p. 34 ; BORIS RUBIN, op. cit., p. 32 ; SECO, op. cit., n° B82).

Dès que les prestations pour maladie, soit le délai de protection de 730 jours des art. 29a LPers et 36a<sup>bis</sup> OPers-EPF, arrivaient à échéance, l'assurance-chômage perdait son caractère subsidiaire (arrêt du TF C 343/00 du 9 avril 2001 consid. 2.b qui vise la situation d'une assurance pour perte de gain de l'employeur en cas de maladie, ce qui revient au même). Dès lors, ce qui était déterminant pour le droit aux prestations de l'assurance chômage, était le fait que le recourant avait

épuisé le délai de protection de 730 jours et non le fait que le contrat de travail subsistait encore formellement jusqu'au 30 septembre 2023.

La décision de licenciement de l'intimée précise en ch. 4 de son dispositif que plus aucune prestation n'était échangée dans le contrat de travail. Cette constatation avait précisément pour but d'indiquer que le recourant n'était plus tenu de travailler et ne recevait plus de salaire de la part de l'EPFL. Cette clarification tendait donc à faciliter toute démarche du recourant auprès de la caisse de chômage compétente, ce que le recourant n'a, selon toute apparence, pas fait.

**6.4** La même situation prévalait depuis le 7 avril 2023. Rien n'empêchait le recourant de s'adresser à une caisse compétente dès le 9 mars 2023, date à laquelle il avait été formellement rendu attentif au fait qu'il ne toucherait plus de salaire à compter du 7 avril 2023. Dès cette dernière date, il se trouvait en effet en situation de chômage de fait (cf. consid. 6.3 ci-dessus). Il pouvait même présenter une telle demande jusqu'à la fin du mois de juillet 2023 pour être encore couvert à compter de la date de la fin du délai de protection de 730 jours (cf. consid. 5.2.2 ci-dessus).

**6.5** En d'autres termes, le recourant, sans droit au salaire ni obligation de travailler, se trouvait en situation de chômage dès le 7 avril 2023, ce qui lui ouvrait le droit à des indemnités journalières. Ni la décision de licenciement ni la procédure qui l'a précédée n'étaient de nature à causer un quelconque dommage (gain manqué) au recourant, que ce soit avant la date de la décision de licenciement ou postérieurement.

Le recourant ne prétend pas non plus qu'il n'aurait pas été en mesure d'agir avant ou à la suite de la résiliation. Il a d'ailleurs recouru contre celle-ci, épaulé par son mandataire, pour en remettre en cause non le principe, mais les modalités et les conséquences. La démarche de demander en parallèle le versement d'indemnités journalières était donc non seulement dans son intérêt, mais également entièrement à sa portée. Le renoncement à cette démarche appartient au recourant. Par son caractère insolite, qui sort du cours ordinaire des choses et de l'expérience générale de la vie, il éclipse tout éventuel acte ou omission illicite de l'intimée. En d'autres termes, la cause du dommage provient du fait que le recourant se soit contenté d'un message électronique au conditionnel, message qui l'invitait du reste à entreprendre les démarches nécessaires, ce qu'il n'a selon toute apparence pas fait. L'omission est du fait du recourant et non de l'EPFL. En de telles circonstances, le lien de causalité ne saurait être admis et le recours doit être rejeté sur ce point également.

## 7.

**7.1** Quant à la condition de l'illicéité, enfin, troisième condition qui doit être réalisée pour prétendre à une indemnité sur la base de la LRCE, elle suppose que l'Etat, au travers de ses organes ou de ses agents, ait violé des prescriptions destinées à protéger un bien juridique.

**7.2** Le recourant estime que la décision de résiliation aurait dû fixer la fin du contrat au 7 avril 2023, date de la fin du droit au salaire ou encore que l'EPFL aurait dû entreprendre plus tôt les démarches menant à la décision de résiliation.

**7.3** En premier lieu le Tribunal retiendra que l'on ne saurait reprocher à l'autorité inférieure d'avoir respecté les termes et délais de résiliation prévus par la loi et le contrat de travail qui liait les parties ; il est au demeurant difficile d'imaginer une décision de résiliation avec effet rétroactif.

**7.4** S'agissant de la question de savoir si l'EPFL eût dû entreprendre les démarches de licenciement plus tôt, par exemple vers la fin de l'année 2022, il y a lieu de considérer ce qui suit.

**7.4.1** L'incapacité de travail due à une maladie constitue un motif de licenciement au sens de l'art. 10 al. 3 let. c LPers (incapacité ou inaptitude) lorsqu'elle est durable. De jurisprudence constante, ce n'est en principe qu'au plus tôt après une durée de deux ans que l'on peut parler d'une maladie durable (arrêt du TAF A-4644/2023 du 28 octobre 2024 consid. 5.2.1). Selon les circonstances, une maladie peut apparaître comme étant de longue durée et sans perspective de guérison déjà avant l'expiration d'une durée de deux ans. Le délai laisse aux autorités un certain pouvoir d'appréciation dans chaque cas concret (ATAF 2016/11 consid. 8.5). En ce sens, la jurisprudence admet, en application des art. 10 al. 3 LPers et de l'art. 31a de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3), que la résiliation puisse déjà être notifiée durant le délai de protection de l'art. 31a OPers, pour la fin de ce délai (arrêt du TF 8C\_714/2017 du 7 mars 2018 consid. 7.3 ; arrêt du TAF A-4644/2023 du 28 octobre 2024 consid. 5.2.1) – sous réserve de l'art. 336c al. 1 let. b CO (Message du 31 août 2011 concernant une modification de la loi sur le personnel de la Confédération, FF 2011 6171, 6182, 6192). Le libellé de l'art. 20b OPers-EPF est différent. Il indique que la résiliation intervient au plus tôt (die Kündigung erfolgt frühestens ; la disdetta avviene al più presto) au terme d'une période de 730 jours.

**7.4.2** Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'art. 20b OPers-EPF doit être interprété de manière identique ou différente de l'art. 31a OPers. Le fait que l'administration ne fasse pas usage d'une telle possibilité (Kannvorschrift) mais s'en tienne au régime jurisprudentiel et réglementaire ordinaire selon lequel ce n'est qu'après une période de deux ans qu'une maladie peut être considérée comme durable et la résiliation notifiée, n'est pas constitutif d'un acte illicite, et le recourant ne démontre pas en quoi tel serait le cas. L'existence d'un contrat de travail et l'existence d'un droit au salaire sont deux questions différentes. L'un peut exister sans l'autre, et vice-versa sans que cela consacre une situation illicite (cf. en droit privé art. 324a CO et art. 336c CO ; arrêt du TF 4C.315/2006 du 10 janvier 2007 ; ATF 127 III 318 ; arrêt du TF 8C\_164/2023 du 3 novembre 2023 consid. 8.2 ; ATAF 2007/34 consid. 7.2.2 ; arrêt du TAF A-3195/2009 du 2 novembre 2009). En particulier et même si le pronostic de retour au travail émis par le médecin d'entreprise en décembre 2022 était faible (poor), le recourant était encore au service de l'intimée au semestre de printemps 2023 en fournissant des activités de (...) à 20%. Il n'était donc pas exclu qu'il s'avère encore apte à effectuer le travail convenu ([...]). Attendre la fin du délai de 2 ans de l'art. 20b OPers-EPF avant de considérer le recourant inapte à effectuer le travail convenu résiste ainsi à la critique (cf. RÉMY WYLER/MATTHIEU BRIGUET, La fin des rapports de travail dans la fonction publique, 2017, p. 36).

L'EPFL n'a dès lors commis aucun acte ni omission illicite et le recours doit également être rejeté sur ce point.

## **8.**

S'agissant des autres arguments soulevés par le recourant, il y a lieu de considérer ce qui suit.

**8.1** Comme vu plus haut, le recourant n'a pas établi la preuve que des indemnités journalières lui auraient été refusées et encore moins qu'un tel refus aurait été la conséquence de la décision de licenciement ou de la procédure qui l'a précédée. Dès lors l'argumentation relative à une supposée illicéité fondée sur un droit à la sécurité sociale aux art. 9 et 11 Pacte ONU I, peut demeurer ouverte. Les dispositions invoquées sont au demeurant purement programmatiques et ne sont pas d'application directe (ATF 126 I 240 consid. 3.c).

**8.2** On ne saurait davantage voir dans la décision du 21 juin 2023 une atteinte à la personnalité du recourant au sens des art. 4 al. 2 let. g LPers et 9 al. 2 OPers-EPF (cf. aussi art. 28 CC et 328 CO ; arrêt du TAF A-

1006/2008 du 16 juin 2009 consid. 3.1.2 ; arrêt du TF 2C\_356/2024 du 12 mars 2025 consid. 7.1-7.2). En l'espèce, la résiliation n'est litigieuse que du point de vue de son déroulement dans le temps et des conséquences patrimoniales qui en découlent. Le Tribunal de céans ne voit pas en quoi le procédé suivi par la recourante porterait atteinte à l'honneur et la considération du recourant. On ne saurait y voir d'atteinte à sa personnalité.

**8.3** En tant que le recourant s'en prend au processus de résiliation et en particulier à sa lenteur alléguée, il critique – sans l'invoquer expressément – la commission d'actes illicites sous la forme du retard à statuer, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. suffit à elle seule à retenir l'existence d'un acte illicite sous la forme d'une omission (ATF 144 I 318 consid. 7.3.2-7.4). La durée à partir de laquelle une procédure est excessivement longue dépend des circonstances du cas d'espèce. On peut retenir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'une procédure ne devrait pas durer plus d'environ une année par instance (arrêt du TF 2C\_681/2023 du 19 mars 2025 consid. 4.5.2, destiné à la publication). Les aspects organisationnels ne justifient pas le retard à statuer (arrêt du TF 2C\_288/2023 du 7 juillet 2023 consid. 4.1). Le temps pris par une mesure sollicitée par une partie lui est imputé (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in : St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4<sup>e</sup> éd. 2023, art. 29 N 36).

En l'espèce, l'intimée a organisé un examen médical par son médecin-conseil (art. 47 OPers-EPF) à la fin du mois de mars, soit peu avant l'échéance de la période de protection. Le médecin-conseil a établi son rapport le 24 avril et l'autorité intimée indique l'avoir reçu le 29. Le processus a duré 3 semaines. L'intimée a ensuite apparemment été inactive dans la période du 29 avril au 10 mai, soit durant 11 jours. Le mandataire du recourant a ensuite sollicité une entrevue le 10 mai qui s'est tenue un peu plus de deux semaines plus tard, le 26 mai. L'intimée a ensuite fait parvenir le projet de résiliation pour exercice du droit d'être entendu 11 jours plus tard. Le recourant s'est déterminé environ une semaine plus tard et la décision a été rendue une semaine plus tard. Prise isolément, aucune de ces périodes ne relève d'une durée excessive. Prise globalement, la durée totale de la procédure ne paraît pas non plus d'une longueur excessive (cf. arrêts du TF 9C\_230/2018 du 4 juin 2018 consid. 3.3 ; 1B\_585/2019 du 30 décembre 2019 consid. 3.2). Il s'agissait pour l'intimée d'effectuer un examen matériel de la cause du recourant sur la base d'un avis médical fondé, de s'entretenir avec son mandataire à sa demande, et de donner au recourant la possibilité de s'exprimer au

préalable sur son projet de décision. Une fois les observations du recourant reçues, l'intimée a procédé avec célérité. La durée totale de 11 semaines demeure donc acceptable sous l'angle de l'art. 29 al. 1 Cst., au regard de l'intérêt du recourant à voir sa relation de travail avec l'intimée prendre fin.

Il découle des considérants qui précèdent que le recourant n'a pas apporté la preuve d'un dommage, qu'aucun lien de causalité ne saurait être retenu et que l'EPFL n'a au demeurant commis aucun acte ou omission illicite.

Il n'est dès lors pas nécessaire de donner suite à la réquisition par le recourant de la production de l'ensemble de son dossier personnel.

## **9.**

Selon le recourant, son préjudice se compose d'un poste de 7 797 fr. 75 correspondant à six semaines durant lesquelles il a repris le travail à 50%, du 19 juillet au 31 août 2021, dont il estime qu'elles auraient dû prolonger la période de garantie de droit au salaire d'autant. Le Tribunal administratif fédéral relève que le recourant a invoqué ce grief devant la CRIEPF, qui l'a traité, pour le rejeter. Il n'a pas été traité devant le TAF (arrêt A-3191/2024 du 24 septembre 2024). Il s'ensuit que la question est scellée par une décision de la CRIEPF entrée en force. Celle-ci bénéficie d'une fiction de licéité (art. 12 LRCF ; arrêt du TF 2E\_1/2018 du 25 octobre 2019 consid. 4.1) qui empêche le recourant de rouvrir la question par le détour de l'action en responsabilité. Le grief et la partie de prétention correspondante doivent être rejetés sans autres.

## **10.**

**10.1** Le recourant succombe dans toutes ses conclusions. Les frais de la cause de 3'500 francs sont donc mis à sa charge (art. 63 al. 1 PA). Ils sont compensés par le montant de l'avance de frais déjà versée.

**10.2** Au vu de l'issue de la procédure, des dépens ne sont dus ni au recourant qui succombe (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]), ni à l'intimée, instance précédente (art. 7 al. 3 FITAF).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure de 3'500 francs sont mis à la charge du recourant. Cette somme est compensée par l'avance de frais déjà versée.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Vincent Jobin

**Indication des voies de droit :**

Les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de responsabilité de l'Etat peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 30'000 francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. a et al. 2 LTF). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)