

BGE 140 I 277

Bundesgericht (BGE), 2014-07-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_140 I 277](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_140_I_277)

FR: ATF 140 I 277

IT: DTF 140 I 277

Regeste

Regeste Art. 49 Abs. 1 BV; Art. 13 und 14 SchKG; derogatorische Kraft des Bundesrechts; Disziplinar massnahmen gegen der Aufsicht nach SchKG unterstellte Personen. Über Personen, die der Aufsicht nach SchKG unterstellt sind, weist Art. 14 SchKG die Disziplinargewalt betreffend Mängel im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Funktion klar den kantonalen Aufsichtsbehörden zu. Die Gesetzesbestimmung enthält eine präzise und abschliessende Liste der Verwaltungssanktionen. Das Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts steht daher der Ausfällung anderer als der in Art. 14 Abs. 2 SchKG vorgesehenen Sanktionen entgegen (E. 4).

Erwägungen

E. 1.1

La décision du Conseil d'Etat a été rendue en application de la loi cantonale valaisanne du 11 mai 1983 fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais (loi sur le statut des fonctionnaires), applicable au moment des faits et abrogée depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2011 de la loi cantonale du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'Etat du Valais (ci-après: LcPers; RS/VS 172.2). La loi sur le statut des fonctionnaires régissait, sous réserve des dispositions spéciales, le statut des fonctionnaires et employés titulaires de l'une des fonctions énumérées dans l'organigramme de l'administration cantonale, des établissements de l'Etat et du personnel BGE 140 I 277 S. 280 administratif des tribunaux (art. 1^{er} al. 1). A son art. 16, elle conférait au Conseil d'Etat le pouvoir de prononcer les mesures disciplinaires, notamment la diminution du traitement jusqu'à concurrence de la moitié, pour une durée maximale de trois mois (al. 1 let. d). Les premiers juges ont également appliqué ces dispositions. La sanction n'a donc pas été prononcée sur la base de l'art. 14 al. 2 LP et ni le Conseil d'Etat ni le Tribunal cantonal n'ont statué en qualité d'autorité de surveillance, respectivement d'autorité supérieure de surveillance, selon les art. 17 et 18 LP (cf. à propos des voies de droit en cas de mesures disciplinaires fondées sur l'art. 14 al. 2 LP : arrêt 5A_112/2009 du 7 mai 2009 consid. 1; BERNARD CORBOZ, in Commentaire de la LTF, 2^e éd. 2014, n° 53 ad art. 74 LTF).

E. 1.2

La présente cause est ainsi une contestation en matière de rapports de travail de droit public, qui porte sur une contestation pécuniaire (réduction du traitement) et qui, par conséquent, ne tombe pas sous le coup de l'exception de l'art. 83 let. g LTF. La valeur litigieuse est de 13'776 fr. 60 (3 x 9'184 fr. 40 : 2). Elle est inférieure au seuil requis de 15'000 fr. (art. 85 al. 1 let. b LTF). La décision attaquée a par ailleurs été rendue par une autorité cantonale (art. 113 LTF) de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF en corrélation avec l'art. 114 LTF). En conséquence, la voie du recours constitutionnel subsidiaire est ouverte, à l'exclusion de la voie du recours ordinaire en matière de droit public.

E. 1.3

Le recourant, qui a succombé dans ses conclusions prises devant l'autorité précédente, a un intérêt juridique à la modification de la décision attaquée (art. 115 LTF). Il invoque la violation de ses droits constitutionnels (art. 116 LTF). Le présent recours constitutionnel, déposé en temps utile (art. 100 al. 1 et 117 LTF), est donc recevable. (...)

E. 3.1

Selon l'art. 3a al. 1 de la loi d'application [du canton du Valais] du 20 juin 1996 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (ci-après: LALP; RS/VS 281.1), le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance au sens des art. 13 et 14 LP . Selon l'art. 3 LALP, chaque office est dirigé par un préposé; un substitut le remplace en cas d'empêchement ou de récusation (al. 1). Le préposé, le substitut et le personnel sont nommés par le Conseil d'Etat (al. 2). Le préposé est responsable de la gestion de son office (al. 4). S'appliquent, BGE 140 I 277 S. 281 pour le surplus, la législation cantonale sur le statut des fonctionnaires et la législation d'application de la LP (al. 5).

E. 3.2

Les premiers juges déduisent de cette réglementation que, pour ce qui a trait aux questions de personnel, la loi sur le statut des fonctionnaires l'emporte sur les dispositions d'application de la LP lorsque la surveillance vise une personne qui bénéficie d'un engagement comme fonctionnaire; les dispositions de surveillance administrative du droit de la poursuite et faillite n'ont de portée que pour les agents qui ne bénéficient pas de ce statut. Au demeurant, selon la juridiction cantonale, le fondement juridique des sanctions disciplinaires n'a guère d'importance dans la mesure où l'autorité dispose de sanctions identiques, "avec davantage de gradation dans le Statut". La loi sur le statut des fonctionnaires prévoit en effet, à son art. 16, les mesures disciplinaires suivantes: a) la réprimande écrite; b) l'amende jusqu'à 1'000 fr.; c) la mise au provisoire pour une durée maximale d'un an; d) la diminution du traitement jusqu'à concurrence de la moitié, pour une durée maximale de trois mois; e) la suspension temporaire d'emploi jusqu'à six mois, le cas échéant avec diminution ou suspension du traitement; f) le transfert dans une fonction inférieure avec traitement correspondant; g) le renvoi sans délai et le cas échéant sans indemnité.

E. 3.3

Le recourant invoque la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.). Il fait valoir qu'en matière de surveillance des offices de poursuites et faillites, le droit fédéral règle de manière exhaustive le catalogue des mesures disciplinaires que l'autorité de surveillance peut prendre contre un agent public. La mesure disciplinaire prononcée par l'intimé aurait dû être fondée sur l' art. 14 al. 2 LP - qui ne prévoit pas une réduction de traitement comme mesure disciplinaire - et non sur l' art. 16 let . d de la loi sur le statut des fonctionnaires. En effet, les reproches formulés contre lui seraient, sans exception, en relation avec de prétendues violations du droit de la poursuite et donc sans rapport aucun avec la législation cantonale en matière d'engagement des fonctionnaires.

E. 4

la destitution.

E. 4.1

Selon l' art. 49 al. 1 Cst. , le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du BGE 140 I 277 S. 282 droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 138 I 468 consid. 2.3.1 p. 470; ATF 137 I 31 consid. 4.1 p. 41 et les références).

E. 4.2

En vertu de l' art. 13 LP , chaque canton désigne une autorité de surveillance pour les offices des poursuites et les offices des faillites (al. 1); ils peuvent en outre instituer des autorités inférieures de surveillance pour un ou plusieurs arrondissements (al. 2). Sur le plan organisationnel, les compétences de l'autorité de surveillance peuvent être attribuées par le droit cantonal à des autorités de l'ordre judiciaire, à des autorités de l'ordre administratif ou à des autorités mixtes (PIERRE-ROBERT GILLIÉRON, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, 1999, n° 21 ad art. 13 LP ; LOUIS DALLÈVES, in Commentaire romand, Poursuite et faillite, 2005, n° 2 ad art. 13 LP ; Pra 2012 n° 132 p. 952, 5A_25/2012 consid. 4.1). L' art. 14 LP prévoit que l'autorité de surveillance inspecte chaque office au moins une fois par an (al. 1); les mesures disciplinaires suivantes peuvent être prises contre un préposé ou un employé (al. 2): 1. la réprimande; 2. l'amende jusqu'à 1'000 fr.; 3. la suspension pour six mois au plus;

E. 4.3

Ces sanctions disciplinaires sont spécialement applicables en cas de violation des devoirs particuliers qu'impose une saine administration de l'exécution forcée (GILLIÉRON, op. cit., n° 32 ad art. 14 LP). Elles supposent une faute commise dans l'exercice de ses fonctions par la personne responsable (DALLÈVES, op. cit., n° 4 ad art. 14 LP). Dans le cas particulier, il n'est pas contesté que les reproches formulés à l'encontre du recourant se rapportent exclusivement à la violation de ses devoirs découlant de sa fonction de préposé à l'Office des faillites. En effet, selon le jugement attaqué, il est reproché à l'intéressé d'avoir porté à l'inventaire de la succession répudiée, comme seul actif de la succession à liquider, un voilier avec la mention "sa réalisation s'annonce compliquée", cela en violation de l'art. 27 al. 1 de l'ordonnance du 13 juillet 1911 sur l'administration des offices de faillite (OAOF; RS 281.32). En outre, toujours selon BGE 140 I 277 S. 283 le jugement attaqué, au vu des grandes incertitudes qui prévalaient à propos de la valeur du voilier, des frais de réalisation et de la durée de la procédure, le recourant aurait dû requérir la suspension de la faillite conformément à l' art. 230 LP . Par ailleurs, en facturant ses frais de déplacement à 70 cts le kilomètre en lieu et place de 2 fr., l'intéressé - dont la volonté aurait été d'éviter que les frais dépassent le produit escompté de la vente du voilier - avait également méconnu l'art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 23 septembre 1996 sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP; RS 281.35). Enfin, il aurait colloqué une créance de première classe qui n'existait pas à la date de l'ouverture de la faillite. De manière plus générale, plusieurs éléments auraient démontré un manque de rigueur du préposé dans la gestion de la liquidation en cause.

E. 4.4

Il résulte de ce qui précède que l'autorité cantonale de surveillance au sens de l' art. 13 LP a pour rôle de veiller à une application régulière de la loi par les organes de la poursuite. Les

mesures disciplinaires qu'elle prend dans le cadre de cette activité sanctionnent la violation des devoirs de service des fonctionnaires de la poursuite dans l'exercice de leurs tâches en tant qu'organes de la poursuite. Les faits constitutifs d'une infraction disciplinaire ne sont cependant pas prévus dans la loi. Il n'y a donc pas de typicité de l'infraction disciplinaire, en raison du caractère très général des devoirs de fonction des agents publics cantonaux chargés de l'exécution forcée. En revanche, l'art. 14 LP attribue clairement le pouvoir disciplinaire aux autorités cantonales de surveillance et dresse une liste précise et exhaustive des sanctions administratives. Lorsque l'autorité qui prend la décision disciplinaire n'est pas l'autorité cantonale de surveillance ou que la peine infligée n'est pas prévue par le droit fédéral, il y a méconnaissance grave de l'art. 14 LP (ATF 128 III 156 consid. 1c p. 158; cf. aussi arrêts 5A_112/2009 du 7 mai 2009 consid. 2.1 et 7B.16/2002 du 26 mars 2002 consid. 1c). D'ailleurs, la doctrine unanime souligne également le caractère exhaustif du catalogue des sanctions de l'art. 14 al. 2 LP (GILLIÉRON, op. cit., n° 32 ad art. 14 LP ; DALLÈVES, op. cit., n° 5 ad art. 14 LP ; FRANK EMMEL, in Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, vol. I, 2 e éd. 2012, nos 5a et 9 ad art. 14 LP ; MARCO LEVANTE, in Kurzkomentar zum SchKG, Daniel Hunkeler [éd.], 2014, n° 9 ad art. 14 LP). Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral s'oppose donc au prononcé de sanctions autres que celles prévues à BGE 140 I 277 S. 284 l'art. 14 al. 2 LP dans les cas relevant du pouvoir disciplinaire à l'encontre des personnes soumises à la surveillance selon le droit de la LP et pour des manquements liés à l'exercice de leurs fonctions.

E. 4.5

Une exception à ces règles de compétence et au principe de l'exhaustivité des sanctions disciplinaires a été reconnue par la jurisprudence. Se fondant sur la doctrine (notamment GILLIÉRON, op. cit., n° 33 ad art. 14 LP , et EMMEL, op. cit., n° 11b ad art. 14 LP ; cf. aussi KREN KOSKIEWICZ/WALDER, SchKG Kommentar, 18 e éd. 2012, n° 6 ad art. 14 LP), le Tribunal fédéral a admis qu'à côté de la destitution comme sanction disciplinaire au sens de l'art. 14 al. 2 ch. 4 LP , prononcée par l'autorité cantonale de surveillance LP, l'autorité de nomination pouvait relever de leur fonction ou renvoyer pour justes motifs les agents publics nommés de façon permanente pour des motifs prévus par le droit cantonal (arrêt 8C_76/2011 du 25 octobre 2011 consid. 5; cf. aussi arrêt 5A_112/2009, précité, consid. 4.4). Dans un cas comme dans l'autre, la mesure produit les mêmes effets. En l'espèce il ne s'agit toutefois pas d'une sanction de ce type.

E. 4.6

En conséquence, le Conseil d'Etat ne pouvait que statuer comme autorité de surveillance LP et prononcer l'une des sanctions prévues à l'art. 14 LP . En infligeant au recourant une sanction qui n'est pas prévue dans cette disposition et en statuant de surcroît comme autorité de nomination des agents de la fonction publique en général, le Conseil d'Etat a violé le principe susmentionné de la force dérogatoire du droit fédéral. L'arrêt attaqué et la décision précédente doivent dès lors être annulés. En sa qualité d'autorité de surveillance LP, le Conseil d'Etat conserve néanmoins la possibilité de prononcer l'une des mesures disciplinaires mentionnées à l'art. 14 al. 2 LP , si les conditions requises en sont réalisées.