

BVGer A-5294/2012 vom 18. Juni 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-06-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5294_2012

FR: TAF A-5294/2012 du 18 juin 2013

IT: TAF A-5294/2012 del 18 giugno 2013

Regeste

Personnel fédéral

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve de l'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. c de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal est compétent, en vertu de l'art. 36 LPers, pour connaître des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises en matière de personnel fédéral par l'organe interne mentionné à l'art. 35 al. 1 LPers. Dans le cas présent, l'organe interne est la Direction générale des douanes (art. 110 let. b OPers). La procédure de recours est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

E. 1.2

Le requérant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Etant le destinataire de la décision attaquée, il est particulièrement atteint et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Il a donc qualité pour recourir.

E. 1.3

Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est ainsi recevable.

E. 2.1

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose, en principe, d'un plein pouvoir de cognition 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 inexacte ou incomplète des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA ; ATAF 2008/14 consid. 3.1). Il fait toutefois preuve de retenue dans certains cas. Il en va ainsi lorsque la nature litigieuse des questions qui lui sont soumises l'exigent, en particulier lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales, lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux ou encore lorsqu'il s'agit d'apprécier des prestations ou un comportement personnel (ATF 131 II 680 consid. 2.3.2, ATF 130 II 449 consid. 4.1, ATF 125 II 591 consid. 8a; ATAF 2007/27 consid. 3.1). Le Tribunal n'annule alors le prononcé attaqué que si l'autorité ainsi spécialisée s'est laissée guider par des considérations non objectives, étrangères au but visé par les dispositions applicables ou violant des principes généraux du droit, tels l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]), l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.) ou la proportionnalité (art. 5 al. 2

Cst.). Il ne peut donc substituer sa propre appréciation à celle de spécialistes sans motifs sérieux (ATF 133 II 35 consid. 3 et réf. cit.; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-7111/2010 du 11 avril 2012 consid. 2, B 4888/2010 du 8 décembre 2010 consid. 3.2 ; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, n° 2.149, spéc. 2.154).

E. 2.2

En matière de droit du personnel, particulièrement dans le cadre du contrôle en opportunité, le Tribunal administratif fédéral n'examine que sommairement les questions relatives à l'appréciation des prestations des employés, à l'organisation administrative ou à la collaboration administrative au sein de l'unité. Cette réserve n'empêche toutefois pas l'intervention du Tribunal en cas de décision objectivement inopportune de l'autorité inférieure (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A 3943/2008 du 16 mars 2009 consid. 2).

E. 2.3

Conformément à la maxime inquisitoire, 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). 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 (Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 2.165, p. 78). 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 (ATF 125 V 193 consid. 2; arrêt du Tribunal administratif fédéral A 5097/2011 du 10 janvier 2013 consid. 2.2 et réf. cit.).

E. 3.1

Par décision sur recours du 28 août 2012, l'autorité inférieure a confirmé la mesure disciplinaire prononcée par le Cgfr (autorité de première instance) le 30 mars 2012, infligeant au recourant une amende de 300 francs en raison de manquements à ses obligations professionnelles, et fondée sur les art. 20 al. 1 et 25 LPers et l'art. 99 OPers. De son côté, le recourant a conclu à l'annulation de ladite mesure devant le présent Tribunal. Il conteste s'être rendu coupable d'un quelconque manquement dans l'exercice de sa fonction.

E. 3.2

La LPers s'applique au personnel de l'administration fédérale au sens de l'art. 2 al. 1 et 2 de la loi du 21 mars 2010 sur l'organisation du gouvernement et l'administration (LOGA, RS 172.010) (art. 2 LPers). L'Administration fédérale des douanes, dont le Corps des gardes-frontière Région IV - Genève (Cgfr) fait partie, est une unité administrative rattachée à l'administration fédérale centrale (cf. art. 8 al. 1 et l'Annexe 1 ch. V.1.6 de l'ordonnance du 25 novembre 1988 sur l'organisation du gouvernement et l'administration [OLOGA, RS 172.101.1]). En l'espèce, les rapports de travail liant le recourant au Cgfr sont réglementés par la LPers. L'autorité de première instance s'est donc à juste titre fondée sur la LPers et son ordonnance pour rendre sa décision disciplinaire.

E. 3.3

L'art. 100 OPers prévoit que la responsabilité disciplinaire se prescrit par 1 an après la découverte du manquement aux obligations professionnelles et en tout cas par 3 ans après le dernier manquement auxdites obligations (al. 1). Il est en outre précisé que cette prescription est suspendue pendant la durée de la procédure pénale engagée en raison du

même fait ou jusqu'à droit connu sur les recours exercés dans la procédure disciplinaire (al. 2). Aussi, avant d'analyser les griefs formulés par le recourant, il sied d'examiner si sa responsabilité disciplinaire n'était pas prescrite, voire périmée, au moment où la sanction lui a été infligée (cf. décision de la Commission fédérale de recours du Département fédéral de l'économie du 30 juin 1995, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.54 consid. 3).

E. 4.1

Si, en droit privé, l'art. 142 de la loi fédérale du 20 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO, RS 220) dispose que le juge ne peut suppléer d'office au moyen résultant de la prescription, il n'en va pas de même concernant les litiges de droit public, à tout le moins pour ce qui concerne l'administré. À ce sujet, le Tribunal fédéral a longtemps considéré que la maxime inquisitoire réglait cette question et lui imposait d'examiner d'office la prescription (ATF 86 I 60 consid. 2, ATF 73 I 125 consid. 1; Attilio Gadola, *Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht*, Pratique juridique actuelle [PJA], 1995, p. 50). Il a ensuite modifié sa jurisprudence en préférant une solution hybride. Ainsi, lorsqu'elle joue au détriment du citoyen qui actionne l'Etat, la question de la prescription ne doit pas être examinée d'office (ATF 111 Ib 269 consid. 3a/bb, ATF 106 Ib 357 consid. 3a ; cf. ég. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1402/2006 du 17 juillet 2007 consid. 2.4). Le Tribunal fédéral a justifié son changement de pratique du fait que l'Etat, lorsqu'il apparaît comme "débitteur" dans son rapport à l'administré, peut avoir de bons motifs de ne pas soulever l'exception de prescription, ce qui doit être respecté par les tribunaux (ATF 101 Ib 348; cf. ég. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5ème édition, Zurich, 2007, n° 787 p. 166; Gadola, op. cit., 1995, p. 50; Hermann Schorff/David Gerber, *Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen*, St-Gall, 1985, n° 467 p. 279 s.). À l'inverse, dans le cas où l'Etat revêt la position de "créancier" dans sa relation avec l'administré, la question de la prescription doit être examinée d'office, sans qu'il soit nécessaire que l'administré ait soulevé l'exception (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7509/2006 du 2 juillet 2007 consid. 10; JAAC 60.54 consid. 3; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n° 786 p. 166; Gadola, op. cit., 1995, p. 50; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Bâle, 1990, Nr. 34 B. II.). Il peut aisément être déduit de ces développements de jurisprudence que le Tribunal fédéral entend éviter de favoriser l'Etat dans sa relation avec l'administré.

E. 4.2

L'effet de l'écoulement du délai de prescription - particulièrement la problématique de savoir s'il entraîne la déchéance du droit ou de la créance ou si une obligation naturelle subsiste - est controversé (sur la question cf. Gadola, op. cit., 1995, p. 55 et réf. cit.). Dans l'un de ses arrêts, le Tribunal fédéral a retenu que le délai de "prescription" figurant dans une loi de droit public était en réalité un délai de péremption, dans la mesure où l'intention du législateur avait été de prévoir l'extinction du droit et de l'obligation à l'échéance du délai (ATF 111 V 135 consid. 3b), ce qui paraît indiquer que l'écoulement des délais de prescription n'aurait pas cette même conséquence juridique. En l'espèce, il convient cependant de tempérer ce développement jurisprudentiel, puisque dans les cas où la prescription est examinée d'office, son écoulement a nécessairement le même effet que l'écoulement du délai de péremption (Rhinow/Krähenmann, op. cit., n° 34 B. VII.; du même avis Gadola, op. cit., 1995, p. 55).

E. 4.3

Enfin, la distinction entre le délai de prescription et de péremption ne saurait se fonder sur la seule terminologie utilisée par le législateur. Il convient bien plutôt d'analyser la disposition légale concernée (cf. notamment ATF 86 I 60 consid. 3; Gadola, op. cit., 1995, p. 57; Rhinow/Krähenmann, op. cit., n° 34 B.VII). Contrairement aux délais de prescription, les délais de péremption ne peuvent généralement pas être interrompus, prolongés, suspendus, ni restitués. De plus, la péremption est toujours examinée d'office (Gadola, op. cit., 1995, p. 57 et réf. cit; Rhinow/Krähenmann, op. cit., n° 34 B.VII et réf. cit.).

E. 5.1

L'art. 100 OPers n'ayant pas encore donné lieu à des développements jurisprudentiels ou doctrinaux, cette disposition peut aisément être interprétée historiquement. En effet, l'introduction de la LPers a entraîné l'abrogation du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RO 43 459); et l'ordonnance du 3 juillet 2001 concernant l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération pour l'administration fédérale, le Tribunal fédéral et les Services du Parlement ainsi que le maintien en vigueur et l'abrogation d'actes législatifs (RO 2001 2197) a notamment entraîné celle du Règlement sur les fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959 (RF 1, RO 1959 1141). Le contenu de l'ancien art. 24 al. 4 RF 1 a été repris mot pour mot par l'art. 100 OPers, de telle sorte que la jurisprudence et la doctrine relatives à la première disposition peut être transposée à la seconde. De la même manière, il est souhaitable de se baser sur la pratique établie relativement à 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), et particulièrement sur son art. 22 al. 2 et 3, dans la mesure où l'ancien art. 24 RF 1 s'y référait expressément et dont le libellé était le même (cf. RF 1, RO 1959 1411, art. 24).

E. 5.2

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur la teneur des art. 22 LRFC et 24 al. 4 RF 1 (ATF 105 Ib 69 consid. 2a; cf. ég. JAAC 44.49). À ce propos, il a retenu que la loi exige que l'enquête disciplinaire soit ouverte immédiatement après la découverte de l'acte disciplinairement répréhensible et doit impérativement être terminée dans l'année suivant celle-ci. Il a également précisé que ce délai de prescription ne peut pas être interrompu, mais uniquement suspendu, afin de permettre à l'autorité d'attendre l'issue de la procédure pénale pendant avant de clore sa procédure disciplinaire. Toujours d'après cet arrêt, lorsque le délai de prescription est échu, le manquement de l'employé ne peut plus conduire à une sanction disciplinaire, de sorte que la procédure y relative doit être arrêtée (confirmé par JAAC 44.49). Ces développements sont de manière générale suivis par la doctrine (Peter Bellwald, *Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten*, thèse Berne, 1985, p. 140 ss; Schorff/Gerber, op. cit., et n° 167 p. 122 s. et n° 325 p. 198). Une partie de la doctrine se montre toutefois plus exigeante encore en matière de respect du délai de prescription relatif. Celle-ci considère en effet que la mesure disciplinaire doit intervenir au plus tard au terme des onze mois qui suivent la découverte du manquement pour que ce délai soit respecté (Schorff/Gerber, op. cit., n° 325 p. 198, note de bas de page n° 2). Selon ces auteurs, l'ancien art. 24 al. 4 RF 1 exigeait que, dans le délai relatif d'une année, l'employé ait le temps d'interjeter son éventuel recours (délai de recours de 30 jours). De manière plus générale, la solution retenue tant par la jurisprudence que la doctrine trouve son fondement dans le but du droit disciplinaire, lequel assure un bon déroulement de

l'administration et protège la réputation de la fonction publique (Walter Hinterberger, *Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen des Bundes und des Kantons St. Gallen*, St-Gall, 1986, p. 36 ss.; Bellwald, op. cit., p. 141). Pour qu'une sanction disciplinaire garde tout son sens, l'autorité se doit en outre d'intervenir rapidement (ATF 106 Ib 69 consid. 2a). En effet, la continuation d'une procédure disciplinaire n'a plus raison d'être, si la situation a eu le temps de se rétablir et que l'employé a pu faire ses preuves depuis la survenance du manquement (Bellwald, op. cit., p. 141).

E. 5.3

Comme développé ci-avant (cf. consid. 4.3), l'on ne peut se satisfaire de la seule terminologie utilisée par le législateur pour déterminer la nature du délai fixé par le texte de loi. En l'espèce, il convient de rappeler que l'art. 100 OPers est un délai qui ne peut pas être interrompu (cf. consid. 5.2). Compte tenu de l'absence totale d'interruption du délai, il paraît difficilement soutenable qu'il s'agisse d'un délai de prescription. Il en va de même du fait que la jurisprudence et la doctrine s'accordent à dire que le droit de sanctionner disciplinairement s'éteint une fois le délai de l'art. 100 OPers écoulé (cf. consid. 5.2). Au contraire, toutefois, la suspension - même si elle n'est possible que dans deux cas expressément prévus par la loi - doit amener à considérer qu'il peut difficilement s'agir d'un véritable délai de péremption (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_3/2005 du 10 janvier 2007 consid. 3). Dans la présente affaire, l'établissement de la nature du délai de l'art. 100 OPers n'est cependant pas nécessaire pour trancher le litige. En effet, indépendamment du type de délai, la solution est la même (cf. consid. 5.4 ci-après). C'est pourquoi cette question peut, en l'état, rester ouverte.

E. 5.4

Quand bien même il faudrait considérer que le délai de l'art. 100 OPers est un délai de prescription, il est patent que cette question aurait dû être examinée d'office par l'autorité inférieure. En effet, l'employeur du recourant - soit en l'espèce l'administration fédérale - disposait d'un droit qu'il avait la possibilité d'exercer dans le délai qui lui est imparti à cet effet, et revêt ainsi la position du "créancier" dans la relation qui l'oppose à son employé. Cette situation correspond au cas décrit par le Tribunal fédéral et les auteurs de doctrine (cf. consid. 4.1 ci-avant), de sorte que la prescription doit en l'espèce être examinée d'office, sans même qu'il soit nécessaire que l'administré ait préalablement soulevé l'exception. Le fait que le recourant n'ait pas évoqué cet argument, tant devant l'autorité inférieure que devant le Tribunal de céans, est par conséquent sans importance et ne saurait lui être reproché. Les développements jurisprudentiels et doctrinaux précédemment rappelés prennent tout leur sens. En effet, il est impensable que l'Etat puisse sanctionner disciplinairement son employé - volontairement ou non - hors délai et, de surcroît, profiter de l'omission de ce dernier de soulever l'exception de prescription pour que la sanction soit maintenue. Cela étant, il convient d'examiner si la prescription de l'art. 100 OPers était déjà acquise au moment où la décision disciplinaire du 30 mars 2012 a été notifiée au recourant.

E. 6.1

Selon l'art. 100 al. 1 OPers, la responsabilité disciplinaire de l'employé se prescrit donc par 1 an après la découverte du manquement aux obligations professionnelles et en tout cas 3 ans après le dernier manquement auxdites obligations. Le délai de prescription relative commence à courir dès la découverte du manquement de l'employé à ses obligations

professionnelles. Le texte de loi n'indique toutefois pas qui doit découvrir le comportement répréhensible disciplinairement, ni à quel moment il doit être considéré comme ayant été découvert. Compte tenu du but poursuivi par le droit disciplinaire (cf. consid. 5.2 ci-avant), il est souhaitable que le délai commence à courir le plus rapidement possible, de telle manière qu'il n'est pas nécessaire que l'autorité disciplinaire elle-même en ait connaissance, mais il suffit que le supérieur du coupable la découvre (ATF 105 Ib 69 consid. 2a; cf. ég. Bellwald, op. cit., p. 141; Schorff/Gerber, op. cit., n° 333 p. 201). Enfin, pour considérer le manquement comme découvert, il suffit que les soupçons du supérieur hiérarchique ou de l'autorité disciplinaire soient suffisamment fondés. Il n'y a en revanche pas besoin que l'ampleur du manquement soit connue pour que le délai commence à courir (ATF 105 Ib 69 consid. 2a; Bellwald, op. cit., p. 141).

E. 6.2

En l'espèce, il ressort des pièces fournies par l'autorité inférieure à l'appui de sa réponse que le recourant a rédigé un rapport d'intervention à l'attention du supérieur hiérarchique de son supérieur direct - E._____ - le jour même de la survenance des faits, soit le 1er juillet 2010. Aussi, est-il très probable que cette personne en ait eu connaissance le lendemain, soit le vendredi 2 juillet 2010. Cette prise de connaissance très rapide par la hiérarchie du recourant est confirmée par la décision du 6 août 2010, laquelle a toutefois été annulée par l'autorité de première instance ensuite de l'opposition du recourant. La lecture du rapport d'intervention a, en l'espèce, manifestement suffit pour que l'adjudant retienne la faute reprochée au recourant. Comme cela a déjà été évoqué, l'occurrence que le constat du manquement ait été fait par la hiérarchie du recourant plutôt que par l'autorité disciplinaire est sans conséquence. Aussi, le Tribunal est en mesure d'affirmer que le délai de prescription, tel qu'il figure à l'art. 100 al. 1 OPers, a commencé à courir le lendemain de la découverte du manquement, soit le 3 juillet 2010 au plus tard.

E. 7

Il sied encore d'examiner si le délai de prescription a été suspendu au sens de l'art. 100 al. 2 OPers, avant l'année à compter du 3 juillet 2010.

E. 7.1

Pour rappel, le délai de prescription de l'art. 100 OPers ne peut être suspendu que pendant la durée de la procédure pénale engagée en raison du même fait ou jusqu'à droit connu sur les recours exercés dans la procédure d'enquête disciplinaire. Toute autre suspension pour un autre motif que ceux expressément énoncés par la loi est exclue.

E. 7.2

D'emblée, toute suspension entraînée par l'ouverture d'une procédure pénale à raison du même fait peut en l'espèce être exclue, puisque le comportement reproché au recourant n'a fait l'objet d'aucune poursuite pénale. La suspension du délai de prescription en raison d'un ou plusieurs recours interjetés dans la procédure d'enquête disciplinaire mérite davantage d'attention. En date du 11 septembre 2010, le recourant a formé opposition (considérée comme un recours par le Commandement Corps des gardes-frontière) contre la décision disciplinaire rendue le 6 août 2010. Par courrier du 15 septembre 2010, le Commandement Corps des gardes-frontière a informé le recourant que le Cgfr annulait sa décision disciplinaire du 6 août 2010 et ouvrait dès lors une enquête disciplinaire en bonne et due forme. En l'espèce, la question est de savoir si le recours du 11 septembre 2010 contre la mesure disciplinaire, soit donc contre la décision elle-même, tombe sous l'art. 100 al. 2

OPers. À ce propos, le texte de la loi est clairement libellé et porte à retenir que seuls les recours exercés dans la procédure d'enquête disciplinaire - c'est à dire à l'encontre des actes d'instruction ou, au contraire, de ceux qui ont été omis dans le cadre de l'enquête disciplinaire - entraînent la suspension de la prescription. L'interprétation littérale de cette disposition est d'ailleurs confirmée par l'avis de doctrine d'après lequel la décision disciplinaire devrait en réalité intervenir au plus tard au terme du onzième mois qui suit la découverte des faits et non pas dans l'année, afin de laisser le temps à l'employé de recourir (cf. consid. 5.2 ci-avant). Une telle considération n'aurait en effet aucun sens si le recours contre la mesure disciplinaire elle-même entraînait la suspension du délai de prescription. Par conséquent, le délai de prescription relative n'a à aucun moment été suspendu dans le cadre de la présente affaire. Le délai a donc commencé à courir le 3 juillet 2010 et s'est éteint une année plus tard.

E. 8

Compte tenu de ces développements, force est de constater que le délai de prescription relative de l'art. 100 al. 1 OPers a commencé à courir le 3 juillet 2010, au plus tard, et qu'il n'a pas été suspendu au sens de l'art. 100 al. 2 OPers. Le délai de prescription relative d'un an était donc déjà écoulé au moment où l'autorité a notifié au recourant sa décision du 30 mars 2012. En ne prenant pas en compte cet élément, qui devait pourtant être retenu d'office, l'autorité inférieure a méconnu que la responsabilité disciplinaire du recourant était prescrite et ne pouvait dès lors plus faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

E. 9

L'examen des griefs formulés par le recourant à l'appui de son recours quant à l'absence de tout manquement à ses obligations professionnelles s'avère dès lors inutile.

E. 10

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être admis et la décision sur recours rendue par l'autorité inférieure annulée dans le sens des considérants.

E. 11

Conformément à l'art. 34 al. 2 LPers, la procédure de recours est gratuite, de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure. Dans la mesure où le recourant obtient gain de cause et où il a eu recours aux services d'un mandataire professionnel, l'autorité inférieure, qui succombe, versera au recourant une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'occurrence, l'indemnité à titre de dépens est arrêtée à 3'000 francs sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF).

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