

## **CH\_VB 10110068 vom 21. Juni 1999**

Bundesverwaltung, 1999-06-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_\\_td\\_class\\_\\_metadataCell\\_\\_10110068\\_\\_td\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__10110068__td_)

FR: CH\_VB 10110068 du 21 juin 1999

IT: CH\_VB 10110068 del 21 giugno 1999

### **Erwägungen**

#### **E. 12**

Objectifs de l'inspection A la suite de l'entretien mené avec le conseiller fédéral Leuenberger, la commission a chargé sa section «prestations» de mener une inspection sur le rôle joué par le DETEC dans cette affaire. L'inspection a pour objectifs: a. d'examiner la manière avec laquelle le département a exercé son devoir de surveillance sur les organes directeurs de la Poste lors des événements sur-venus à la tête de la direction générale de la Poste; b. de procéder à une appréciation des mesures prises. Pour la Commission de gestion, il s'agit de porter une appréciation sur le comportement du DETEC du point de vue politique afin d'en tirer des leçons pour l'avenir. La commission n'est pas un organe judiciaire, ni une autorité administrative. Il ne lui appartient donc pas de prononcer des mesures administratives, disciplinaires voire pénales ou civiles. De telles mesures sont l'affaire des autorités administratives et des organes judiciaires, et c'est à eux qu'il incombe, le cas échéant, d'ouvrir les procédures nécessaires. La commission s'abstient également de se prononcer sur le comportement de M. Rey et sur les reproches formulés à l'égard de l'ancien directeur général de la Poste, étant donné que la haute surveillance parlementaire ne porte que sur les domaines de responsabilité du Conseil fédéral. 8100

#### **E. 13**

Procédure La section «prestations» était composée des personnes suivantes: MM. les députés au Conseil des Etats Bruno Frick (président), Peter Bieri (par ailleurs président de la CdG-CE), Hans-Peter Schallberger et Hans Uhlmann. La section s'est tout spécialement employée à étudier chaque élément du volumineux matériel constituant le dossier et à l'apprécier. La section a disposé pour ce faire de tous les avis de droit diligents par la Poste ou par le département ainsi que du dossier de l'enquête interne effectuée par le conseil d'administration de la Poste. La section a également entendu le chef du service juridique du DETEC, Rolf Liithi, secrétaire général suppléant. Tous les faits étant connus, la section n'a effectué aucune investigation supplémentaire. La section a tenu sept séances de travail au total. A la fin des travaux, le DETEC a reçu une version provisoire du rapport pour prise de position. La section a discuté l'avis du DETEC avec le chef du département, M. le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, ainsi qu'avec le chef du service juridique du DETEC. Dans la mesure où cela a semblé possible et utile, les observations reçues ont été prises en considération dans la version définitive du rapport. La Commission de gestion a adopté le présent rapport le 21 juin 1999 et en a autorisé la publication. 2 Constatations et appréciation L'analyse des faits pertinents permet de distinguer trois cas différents qui ont fait l'objet d'un examen séparé: 21 Versement d'une indemnité de départ à M. Urs A. Haymoz 211 Chronologie des événements les plus importants Le 19 septembre 1997, le conseil d'administration de l'entreprise des PTT (dans la suite du texte: ÇA PTT) nomme Urs A. Haymoz directeur général suppléant de la Poste (chef de l'unité d'affaire «Réseau

postal et vente») à compter du 1er janvier. 1998. Du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1997 M. Hayoz avait participé en tant que conseiller indépendant au sein du projet «Change post». Les rapports de travail de M. Haymoz doivent être régis par un contrat de travail soumis au code des obligations (CO). La nomination de M. Haymoz est formellement confirmée par lettre du 1er octobre 1997. - Le 12 octobre 1997, le journal Sonntagsleitung publie un article selon lequel le Ministère public de Halle/Saale (Allemagne) mène une procédure d'instruction à propos de M. Haymoz. Ce dernier est soupçonné de gestion déloyale d'une usine est-allemande. Lors de la séance du 16 octobre 1997, le ÇA PTT décide de mener une enquête sur le cas Haymoz. A l'issue de la séance, la résiliation du contrat d'engagement est négociée entre M. Haymoz d'une part et Bernard Schneider, président du ÇA PTT et Jean-Noël Rey, directeur général de la Poste, d'autre part. En l'occurrence, il s'agit de résilier le contrat de M. Haymoz 8101

dans les plus brefs délais, sans attendre le résultat des investigations ordonnées par le ÇA PTT. Une convention de renonciation est passée entre MM. Haymoz et Schneider. M. Rey signe lui aussi ce document. Le 27 octobre 1997, le conseiller fédéral Leuenberger, chef du DETEC, exige de plus amples informations sur le cas Haymoz. Le chef du DETEC fait savoir à MM. Schneider et Rey, le 4 décembre 1997, qu'il n'est pas d'accord avec le versement d'une indemnité de départ à M. Haymoz. Il exige la rétrocession de l'indemnité versée. Le 18 décembre 1997, MM. Schneider et Rey constatent, dans une lettre adressée au conseiller fédéral Leuenberger, que «la possibilité que (M. Haymoz) doive passer en jugement devant une cour pénale allemande à une date encore inconnue à ce jour risquerait de peser pendant une période d'une durée indéterminée sur les relations entre l'entreprise, M. Haymoz, le personnel et la clientèle. La tranquillité nécessaire au développement du domaine «Réseau postal et vente» n'aurait plus été assurée». Quant à la demande de rétrocession formulée par M. Leuenberger dans sa lettre du 4 décembre 1997, MM. Schneider et Rey y répondent de la manière suivante: «Nous espérons avoir pu vous montrer avec nos explications qu'il n'est pas possible légalement d'exiger la rétrocession du paiement». La nouvelle loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste; LOP)<sup>1</sup> entre en vigueur le 1er janvier 1998. Le nouveau conseil d'administration de la Poste (dans la suite du texte: ÇA Poste) entre en fonctions sous la présidence de Gerhard W. Fischer. Le 12 janvier 1998, le conseiller fédéral Leuenberger critique l'indemnité de départ versée à M. Haymoz dans une lettre officielle à l'intention de MM. Schneider et Rey: «Du point de vue du code des obligations, les obligations contractées envers M. Haymoz n'auraient pas dû être honorées.» Le chef du DETEC ajoute que le comportement de MM. Schneider et Rey lors de la conclusion de la convention avec M. Haymoz est difficilement explicable. Le 20 février 1998, M. Rey communique à la presse que M. Haymoz a reçu une indemnité de départ de Fr. 227 268. — pour solde de tout compte. Il déclare par ailleurs que le professeur Frank Vischer de Baie sera chargé d'analyser en détail la procédure choisie pour la résiliation du contrat et de rédiger un avis de droit à ce sujet. Le 27 février 1998, un entretien a lieu entre les personnes suivantes: MM. les conseillers fédéraux Leuenberger et Villiger, chef du Département fédéral des finances (DFF), MM. Gerhard W. Fischer, Schneider et Rey. Le 9 mars 1998, le professeur Vischer remet son avis de droit au ÇA PTT. Il parvient à la conclusion que M. Haymoz n'avait aucun droit à une indemnité mais qu'il n'existe plus aucune voie de droit permettant d'exiger le remboursement de la somme versée. En ce qui concerne la responsabilité de M. Rey, il émet la constatation suivante: «La responsabilité de M. Rey pour les prestations de renonciation ne peut pas être évaluée». ' ' RS 783.1 8102

Le 12 mars 1998, M. Rey fait savoir au ÇA Poste qu'il ne sera pas candidat au poste de président du comité directeur de la Poste. Il résilie ses rapports de travail avec la Confédération pour le 30 juin 1998. Dans un avis complémentaire du 16 mars 1998, le professeur Vischer étudie, sur mandat du ÇA PTT, la possibilité du remboursement des versements effectués en faveur de M. Haymoz. L'expert ne laisse que peu d'espoir en l'espèce: si des témoins indépendants pouvaient confirmer que M. Haymoz ait eu connaissance, au moment de sa nomination, de la procédure d'instruction ouverte à son endroit, une telle demande de restitution aurait quelques chances d'aboutir. Le ÇA PTT se réunit pour la dernière fois le 18 mars 1998. Il prend acte de l'avis de droit de M. Vischer du 9 mars 1998 ainsi que de son avis complémentaire du 16 mars 1998. Le ÇA PTT recommande à son successeur en droit, le ÇA Poste, d'étudier les possibilités d'obtenir la rétrocession de l'indemnité versée. Lors de sa séance du 26 mai 1998, le ÇA Poste renonce à demander à M. Haymoz la restitution du montant versé. Il s'agit d'éviter un procès de plusieurs années, à l'issue incertaine, qui ternirait l'image de la Poste et semblerait le trouble au sein du personnel. Le 30 juin 1998, M. Rey remet sa charge de directeur général de la Poste entre les mains de son successeur et quitte le service de la Confédération.

212 Aspects juridiques Les faits en relation avec le cas Haymoz ont eu lieu en 1997 exclusivement, soit à une époque où la Poste faisait encore partie de l'administration fédérale. C'est donc l'ancienne loi sur l'organisation de l'entreprise des PTT qui s'applique dans le cas présent. Selon la loi fédérale du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT (LO-PTT)<sup>2</sup>, il appartient au Conseil fédéral d'exercer la haute surveillance sur la gestion et les finances de l'Entreprise des PTT (art. 14, al. 1, LO-PTT). Selon l'art. 15, c'est: au DETEC qu'il revient principalement de surveiller la gestion et les finances des; PTT pour le compte du Conseil fédéral. Le DETEC est également, aux termes des; dispositions du règlement des fonctionnaires (2) du 15 mars 1993, autorité disciplinaire de première instance pour le directeur général de la Poste (art. 34, al. 2, RF 2), et ce pour autant que ce dernier ait statut de fonctionnaire. . 2 (RO 1961 17, 1970 706 1623, 1977 2117, 1979 114 art. 68 679, 1992 288 annexe ch. 31 581 appendice ch. 3, 1995 3680 ch. H 4 5489 ch. H; RS 170.512 art. 17 ch. 4, 173.51 annexe ch. 16). 3 RS 172.221.102 8103

213 Appréciation des mesures prises par le DETEC 213.1 En général Dès qu'il a eu connaissance des faits, le département est intervenu rapidement et à plusieurs reprises auprès de l'entreprise des PTT afin d'exiger des éclaircissements et de critiquer les mesures prises. Cela se traduit par diverses interventions, notamment le 21 octobre 1997, le 4 décembre 1997 et le 12 janvier 1998 ainsi que par la rencontre, le 27 février 1998, entre MM. Schneider, Fischer et Rey d'une part et les conseillers fédéraux Leuenberger et Villiger d'autre part. Il convient de remarquer que le DETEC s'est employé activement à obtenir les informations requises, et ce en dépit d'une réticence manifeste de la Poste à fournir les renseignements utiles. En agissant de la sorte, le département a montré la détermination nécessaire et a fait valoir les intérêts de la Confédération. En outre, des mesures ont été prises afin que de telles situations ne puissent plus se reproduire à l'avenir. Se fondant sur l'état des faits et sur ses travaux, la commission estime que le DETEC a rempli correctement sa fonction de surveillance sur les organes directeurs de la Poste dans l'affaire Haymoz. Il est en effet immédiatement intervenu auprès des responsables concernés afin de critiquer leur comportement et d'exiger le remboursement de l'indemnité accordée à M. Haymoz. Le DETEC a appliqué à temps les mesures adéquates et a pris l'affaire en mains. En ce qui concerne plus particulièrement la question de l'enquête administrative et de la procédure disciplinaire, la commission émet les considérations

suivantes: 213.2 La question de l'enquête administrative Par définition, une enquête administrative est une procédure qui ressortit à la surveillance hiérarchique<sup>4</sup>. Elle a pour but de déterminer s'il existe des faits exigeant une intervention de l'autorité pour sauvegarder l'intérêt public. L'enquête administrative ne doit pas être dirigée contre des personnes déterminées. S'il existe des indices suffisants permettant d'admettre que les faits à élucider sont dus à une violation des devoirs de service, une enquête disciplinaire doit être ordonnée et non une enquête administrative. Le DETEC a indiqué qu'il n'avait pas ouvert, d'enquête administrative au motif qu'il s'est avéré très rapidement, et au plus tard lors de la remise de l'expertise du professeur Vischer, que le versement de l'indemnité à M. Haymoz avait été décidé par MM. Schneider et Rey. Les faits et responsabilités étant connus, une enquête administrative ne se justifiait pas. La décision prise par le DETEC de ne pas ouvrir d'enquête administrative dans l'affaire Haymoz est défendable. Elle n'appelle aucune critique de la part de la commission. Directives du Conseil fédéral du 18 novembre 1981 concernant les enquêtes administratives, FF 1981 Ü1982. 8104

213.3 La question de la procédure disciplinaire L'art. 30, al. 1, du statut des fonctionnaires (StF)<sup>5</sup> stipule que «le fonctionnaire qui viole ses devoirs de service, soit intentionnellement soit par négligence, est passible de mesures disciplinaires». Les sanctions disciplinaires vont du blâme à la révocation en passant par la mise au provisoire (art. 31, al. 1, StF). C'est l'autorité disciplinaire compétente qui décide de l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Contrairement au droit pénal 'qui connaît le principe de la légalité de la répression, le droit disciplinaire répond au principe d'opportunité: un fonctionnaire qui viole ses devoirs de service peut, mais ne doit pas, être puni. Ce système s'explique par le but du droit disciplinaire qui vise à maintenir l'ordre dans l'administration afin d'en assurer le bon fonctionnement. Le droit disciplinaire a pour objectif de pousser le fonctionnaire à se mieux conduire à l'avenir; il ressort à l'ordre administratif interne et constitue un moyen parmi d'autres d'assurer le bon fonctionnement de l'appareil administratif. La responsabilité disciplinaire se limite à la durée des relations de service: si une personne quitte le service de la Confédération, la condition préalable à toute poursuite disciplinaire disparaît ipso iure à l'expiration des rapports de service. S'agissant de l'application du pouvoir disciplinaire dans le cas concret, il convient de distinguer entre le cas de l'ancien président du conseil d'administration, M. Schneider, et celui de l'ancien directeur général de la Poste, M. Rey. Jusqu'au 31 décembre 1997, date à laquelle il a remis son mandat, M. Schneider était soumis au droit disciplinaire de la Confédération, car lié à elle par des rapports de service. Dès le 1er janvier 1998, ce n'était plus le cas: si le DETEC avait voulu ouvrir une enquête disciplinaire en 1997 contre M. Schneider, cette enquête aurait dû être suspendue au 31 décembre 1997. Pour l'ancien directeur général, une enquête disciplinaire aurait pu être envisagée jusqu'à fin juin 1998, date à laquelle M. Rey a quitté le service de la Confédération. En d'autres termes, une enquête disciplinaire aurait été possible jusqu'à fin 1997 contre les deux protagonistes de l'indemnisation de M. Haymoz; dès le 1er janvier 1998, elle aurait été concevable uniquement contre l'ancien directeur général de la Poste, M. Rey. Le DETEC a renoncé à ouvrir une enquête disciplinaire pour des raisons d'opportunité et d'égalité de traitement. En effet, l'administration détient une grande liberté d'appréciation dans l'application du droit disciplinaire. Elle décide librement de l'opportunité d'une telle enquête. Dans le cas Haymoz, le département a renoncé à engager une procédure disciplinaire, estimant que le rappel à l'ordre prononcé dans la lettre du 12 janvier 1998 était suffisant pour que de tels cas ne se reproduisent plus à l'avenir. De plus, le déroulement des événements aurait rendu pratiquement impossible l'ouverture d'une enquête avant

janvier 1998. Cela aurait exclu d'emblée M. Schneider et l'enquête n'aurait donc pu être dirigée que contre M. Rey. Cette situation aurait constitué une inégalité de traitement manifeste. Outre les motifs mentionnés ci-dessus, il faut ajouter qu'une enquête disciplinaire n'était pas urgente dans la mesure où le département ne savait pas à l'époque s'il était effectivement en présence d'une violation des devoirs de service. En effet, une 5 Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF); RS 172.221.10. 8105

appréciation juridiquement fautive d'un état des faits ne constitue pas ipso facto une violation des devoirs de service. La commission comprend donc la décision prise par le DETEC de renoncer à ouvrir une procédure disciplinaire dans l'affaire Haymoz. La commission se borne à constater que le département a fait usage en la matière de la marge d'appréciation que lui confère la loi. 22 Style de conduite de l'ancien directeur général de la Poste 221 Chronologie des événements les plus importants - En février 1998, dans le prolongement de l'affaire Haymoz, la presse émet des critiques à rencontre du directeur général de la Poste, M. Rey. Il lui est reproché notamment de faire preuve de népotisme et de favoritisme. Selon divers médias, M. Rey aurait converti la Poste en une sorte d'entreprise familiale. Certains voyages effectués en Chine, à Cuba et au Japon par M. Rey et sa compagne Bettina Ramseier sont également critiqués. - Le 27 février 1998, le ÇA Poste, en accord avec M. Rey et le DETEC, ouvre une enquête interne destinée à éclaircir les violations des devoirs de service qui sont imputées à M. Rey. Le 3 mars 1998, l'avocat de M. Rey sollicite l'ouverture d'une enquête administrative auprès du Conseil fédéral afin d'éclaircir les reproches émis à rencontre de son mandant. Le même jour, le DETEC fait savoir qu'une décision ne sera prise qu'une fois connus les résultats des investigations du ÇA Poste. Il s'agit en l'occurrence d'éviter deux procédures parallèles. - Les résultats des investigations du ÇA Poste sont disponibles le 11 mars 1998. Ils comprennent des rapports du service de révision interne de la Poste sur des mandats donnés par la Poste à des conseillers extérieurs et sur l'engagement par la Poste de proches de M. Rey. Les résultats comprennent également deux rapports de la société de révision KPMG sur la filiale Telepost SA/Crea Post Consulting SA et sur un prêt accordé par la Poste à un avocat bernois. Les investigations donnent lieu entre autres aux constatations suivantes:

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