Urteilskopf

81 I 239

39. Arrêt du 3 juin 1955 dans la cause G. contre Direction générale des CFF.
Regeste (de):
Disziplinargerichtsbarkeit.

Art. 117 OG. Gegen eine auf Art. 55 BtG gestützte Auflösung des Dienstverhältnisses, die sich in Wirklichkeit als disziplinarische Entlassung erweist, ist die Disziplinarbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (Erw. 1).

Art. 31, Abs. 4 BtG. Begriff der schweren oder fortgesetzten Dienstpflichtverletzung (Erw. 2).

- Anwendung im konkreten Fall (Erw. 3).

Art. 31, Abs. 2 BtG. Eine disziplinarische Entlassung soll im allgemeinen nicht ohne vorherige Warnung des Beamten verfügt werden (Erw. 4).

Art. 31, Abs. 3 BtG. Verbindung von zwei Disziplinarstrafen (Erw. 5).

Regeste (fr):
Juridiction disciplinaire.

Art. 117 OJ. Recevabilité du recours formé contre une décision qui prononce la résiliation des rapports de service en vertu de l'art. 55 StF, alors qu'il s'agit en réalité d'une révocation disciplinaire (consid. 1).

Art. 31 al. 4 StF. Interprétation des termes: "infractions graves ou continues aux devoirs de service." (consid. 2).

- Application au cas particulier (consid. 3).

Art. 31 al. 2 StF. En général la révocation ne peut être prononcée sans avertissement préalable (consid. 4).

Art. 31 al. 3 StF. Cumul de deux peines disciplinaires (consid. 5).

Regesto (it):
Giurisdizione disciplinare.

Art. 117 OG. Ricevibilità del ricorso interposto contro una decisione che pronuncia lo scioglimento del rapporto d'impiego in virtù dell'art. 55 StF, allorchè in realtà si tratta d'un licenziamento disciplinare (consid. 1).

Art. 31 cp. 4 StF. Interpretazione della locuzione "gravi o continuate violazioni dei doveri di servizio" (consid. 2).

- Applicazione nella fattispecie (consid. 3).

Art. 31 cp. 2 StF. In generale il licenziamento non dev'essere pronunciato senza che il funzionario sia stato previamente ammonito (consid. 4).

Art. 31 cp. 3 StF. Cumulo di due pene disciplinari (Consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 239

BGE 81 I 239 S. 239

A.- G., qui est né en 1929, est entré au service des CFF le 1er avril 1946. Il a été tout d'abord apprenti de gare

BGE 81 I 239 S. 240

dans diverses localités. Bien qu'il eût échoué aux examens de fin d'apprentissage en janvier 1948, il fut nommé aspirant, le 1er avril suivant. Il subit un second échec aux mêmes examens, en juillet 1948, puis finit par être reçu à sa troisième tentative, en septembre 1949. Le 1er septembre 1949, il fut nommé commis de gare 2 à Estavayer, puis, le 1er janvier 1953, commis de gare 1. Dès le début de son activité aux CFF, sa conduite donna lieu à des plaintes. Alors qu'il était aspirant, sa nomination au poste de commis fut retardée et il fut menacé de renvoi, notamment parce qu'on lui reprochait de manquer de politesse envers la clientèle et de travailler superficiellement. Du mois de septembre 1949, date de sa nomination comme commis de gare, et jusqu'au mois d'août 1953, il a été puni dix fois d'amendes allant de un à cinq francs pour des fautes disciplinaires. Il s'agissait de négligences dues à la légèreté et qui, dans sept cas, avaient mis en péril la sécurité de l'exploitation.
En août 1953, l'Administration ouvrit contre lui une enquête disciplinaire. Le 23 octobre suivant, il reçut communication des charges retenues contre lui. Ces charges étaient les suivantes: 1) A quatre reprises et dans l'exercice de ses fonctions, les 29 juillet, 6 août et 3 novembre 1950 et le 23 août 1953, G. a expédié comme bagage accompagné son propre canoë en utilisant d'une manière abusive des permis de libre parcours établis à son nom et au nom de sa femme et en indiquant des poids inférieurs au poids réel. Il a ainsi bénéficié indûment d'une remise partielle des frais de transport. 2) Le 16 juillet 1952, il s'est endormi au bureau après avoir libéré la voie d'entrée en gare et a dû être réveillé pour l'expédition du train 1604. 3) Le 31 juillet 1953, il a fait preuve de négligence et de nonchalance lors de la réception du train 1613 à Estavayer. Il ne se trouvait pas, à l'arrivée, sur le quai de la gare.

BGE 81 I 239 S. 241

4) En octobre 1953, au cours de l'enquête disciplinaire, il a porté contre un chef de gare de graves accusations reconnues injustifiées (escroqueries, abandon de service, mensonges, corruption de personnel, insultes à la clientèle) et l'a accusé en outre de "mauvais service se traduisant par de trop fréquentes irrégularités et état d'esprit déplorable et inadmissible". Le 3 novembre 1953, G. écrivit à l'Administration une lettre par laquelle il affirme qu'après avoir pris connaissance du dossier, il ne conteste pas les faits retenus à sa charge. Le 3 décembre 1953, le directeur du 1er arrondissement des CFF résilia les rapports de service de G. en vertu de l'art. 55 StF, à partir du 31 mars 1954 au soir et décida de lui allouer l'indemnité prévue à l'art. 34 des statuts de la Caisse de pensions et de secours des CFF. Cette décision est, en bref, motivée comme il suit: Comme apprenti déjà, G. a fait preuve de défauts de caractère graves et incompatibles avec la discipline de l'administration. Ses connaissances professionnelles sont insuffisantes. Il n'est parvenu au grade de commis qu'après trois examens. Depuis lors, il n'a cessé de se rendre coupable d'infractions aux prescriptions de service. Les accusations portées contre son chef manifestent son caractère agressif et insociable. Les défauts de caractère ainsi relevés constituent les justes motifs que vise l'art. 55 StF.

B.- G. recourut à la Direction générale des CFF en concluant à l'annulation de la décision prise, le 3 décembre 1953, par la Direction du 1er arrondissement et au prononcé d'une sanction moins sévère. Le 18 octobre 1954, cependant, la Direction générale rejeta le recours, en bref par les motifs suivants: Les défauts de caractère du recourant sont manifestes. Il avait été nommé dans l'espoir que l'âge apporterait une amélioration, mais cette attente a été déçue. La situation a au contraire empiré, malgré les nombreux avertissements que G. a reçus pendant les huit années

qu'il a passées dans les gares. On ne saurait, dans ces conditions, obliger la direction du 1er arrondissement à conserver un agent qui est incapable de s'adapter aux exigences de l'exploitation et en qui elle n'a plus confiance.

C.- Contre cette décision, G. a formé un recours par lequel il conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral: "principalement, annuler la décision dont est recours, ordonner un complément d'enquête dans le sens des motifs invoqués et prendre une nouvelle décision impliquant une sanction disciplinaire, à l'exclusion de la révocation ou de la mise au provisoire; "subsidiairement, réformer la décision dont est recours et, statuant en l'état, prendre une nouvelle décision impliquant sanction disciplinaire à l'exclusion de la révocation ou de la mise au provisoire." Il allègue en résumé:
Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (RO 56 I 494, consid. 1), la décision entreprise constitue en réalité non pas une résiliation des rapports de service fondée sur l'art. 55 StF, mais une révocation disciplinaire, car elle est justifiée effectivement par des fautes de discipline. Le recourant critique longuement l'esprit dans lequel l'enquête administrative aurait été faite. Il affirme que même si tous les faits invoqués par l'Administration étaient indiscutablement établis, ils ne permettraient pas de conclure à l'existence, chez le recourant, de défauts de caractère incompatibles avec ses fonctions; qu'enfin, ces faits ne justifieraient qu'une sanction disciplinaire d'une gravité moyenne.

D.- Dans sa réponse, la Direction générale des CFF conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer:
- principalement que le recours est irrecevable,
- subsidiairement qu'il est rejeté, la décision attaquée étant confirmée.

E.- Après le dépôt de la réplique, où le recourant a maintenu que l'art. 55 StF n'est pas applicable et que la révocation ni même la mise au provisoire ne se justifient en l'espèce, le Tribunal fédéral a délibéré, le 1er avril 1955, sur la recevabilité du recours, en tant que recours disciplinaire. Il a tranché cette question par l'affirmative.

F.- Le dépôt d'un état récapitulatif des violations des devoirs de service commises par G. a été requis de l'Administration. Cette pièce a été produite, le 30 avril 1955 et le recourant a présenté des observations complémentaires à ce sujet.

G.- A l'audience de ce jour, les représentants des parties ont plaidé. Le recourant lui-même a eu la parole après les plaidoiries.

H.- Devant le Tribunal fédéral, le recourant a requis un complément d'enquête. La Cour n'a pas jugé utile de donner suite à cette requête. Car les faits constitutifs des sept infractions disciplinaires retenues dans la

communication faite à G., le 23 octobre 1953, doivent être tenus pour constants, vu en particulier les aveux consignés dans la lettre qu'il a adressée à l'Administration, le 3 novembre 1953. Les faits qui ont donné lieu aux dix sanctions disciplinaires précédemment encourues sont constants, eux aussi, le recourant ne les ayant pas contestés par la voie du recours que lui ouvrait l'art. 33 StF et les preuves réunies au cours des enquêtes étant concluantes. L'état récapitulatif produit, le 30 avril 1955, mentionne enfin un certain nombre d'autres infractions aux devoirs de service qui n'ont pas été sanctionnées par des peines disciplinaires. Parmi ces faits, le Tribunal fédéral retient ceux qui sont prouvés à satisfaction de droit et constituent en même temps des fautes du même genre que celles qui font l'objet du présent litige. Ce sont: a) Le 12 juin 1950, un court-circuit provoqué sur la ligne à haute tension; b) Le 29 avril 1951, un rapport mensonger au sujet de l'endroit où s'était arrêté un train, ce qui risquait de nuire à des collègues; de fausses accusations portées, auprès de collègues, contre un chef de gare, qui aurait prétendument donné l'ordre d'établir le rapport controuvé; c) Le 3 décembre 1952, l'arrêt intempestif d'un train, provoqué par le défaut de transmission d'un télégramme; d) Le 31 juillet 1953, contestation mensongère, pour

se disculper, de déclarations faites par le chef du bureau de la circulation des trains. Les autres cas mentionnés dans l'état récapitulatif, ou bien sont sans conséquence dans la présente affaire, ou bien ne sont pas établis à satisfaction de droit.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. L'art. 117 OJ permet de déférer au Tribunal fédéral les décisions par lesquelles l'Administration fédérale prononce, contre ses fonctionnaires, l'une des deux peines disciplinaires les plus graves, à savoir la révocation ou la mise au provisoire (art. 31 StF). La même voie de droit n'est pas ouverte dans le cas de résiliation des rapports de service pour de justes motifs (art. 55 StF). Dans la présente espèce, l'Administration, se fondant sur l'art. 55 StF, a résilié les rapports de service de G. Elle conteste par conséquent la recevabilité du présent recours. Mais le Tribunal a constamment jugé que le recours est recevable, alors même que l'Administration fonde le renvoi sur l'art. 55 StF, dès lors que les motifs invoqués consistent dans des fautes disciplinaires. Car on ne saurait priver le fonctionnaire de son recours au Tribunal fédéral en considérant le renvoi comme une résiliation des rapports de service pour de justes motifs, alors qu'il s'agit en réalité d'une révocation, vu les faits sur lesquels la décision se fonde (RO 56 I 494; 59 I 299; 80 I 84). Les charges retenues contre G. à la clôture de l'enquête administrative constituent toutes des violations manifestes des devoirs de service (art. 22, 24 et 25 StF). La décision de renvoi prise, le 3 décembre 1953, par la Direction du 1er arrondissement invoque sans doute de graves défauts de caractère, incompatibles avec la discipline de l'Administration. Mais elle n'indique, comme manifestation de ces défauts, que des violations des devoirs de service, à l'exception toutefois d'une certaine lenteur dans l'assimilation des connaissances professionnelles, grief formulé,

du reste, d'une façon tout accessoire. De même, la Direction générale, dans la décision attaquée, justifie la

résiliation des rapports de service par le caractère de G., mais se réfère exclusivement à l'incompatibilité de ce caractère avec la discipline de l'Administration. Ce sont donc bien aussi les fautes disciplinaires qu'elle vise, fautes qui, dit-elle, se sont multipliées malgré les nombreux avertissements reçus. L'argumentation, dans la réponse au recours, est essentiellement la même. Il suit de là que tous les faits reprochés à G. constituent essentiellement des infractions aux devoirs de service qui appellent des sanctions disciplinaires au sens des art. 30 ss. StF. Sans doute les infractions commises par le recourant, dans la mesure surtout où elles ont été nombreuses et se sont accumulées dans une période relativement courte, dénotent-elles avec certitude des défauts de caractère. Mais cela est le cas de toutes les violations des devoirs de service graves ou répétées, fussent-elles commises sans intention, par simple négligence. On ne saurait pour autant admettre que l'Administration les considère comme de justes motifs au sens de l'art. 55 StF et les sanctionne par la résiliation des rapports de service. Elles appellent le prononcé de peines disciplinaires que prévoit l'art. 31 StF. L'Administration ne peut appliquer à son gré soit cette disposition légale, soit l'art. 55 StF. Cela découle déjà du texte même de l'art. 30 al. 1 StF. Enfin, l'Administration ne prétend pas elle-même que G. ne serait pas responsable des fautes qu'il a commises et que, par conséquent, elles ne pourraient donner lieu à des sanctions disciplinaires contre lui. Au contraire, elle insiste sur l'existence de fraudes, de dol et de négligences coupables. L'examen psychotechnique qu'elle a ordonné dans l'instruction du recours devant la Direction générale n'autorise du reste aucune autre conclusion. Il n'y a donc pas lieu de rechercher si le recours serait recevable dans le cas où, en plus de violations des devoirs

de service selon les art. 30 ss. StF, il existerait de justes motifs de résiliation au sens de l'art. 55 StF, question que le Tribunal fédéral avait déjà laissée ouverte dans son arrêt B., du 22 décembre 1930 (RO 56 I 494, consid. 1). Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner si une résiliation des rapports de service pourrait être justifiée par l'incompatibilité du caractère de l'agent avec les exigences de l'Administration, alors même que cette incompatibilité aurait été révélée par une faute entraînant une peine disciplinaire dans le cas normal. Car il ne pourrait en aller ainsi que s'il s'était agi d'une faute peu grave et que la résiliation ait été prononcée au début de l'engagement. Ces conditions ne sont pas remplies dans la présente espèce. Il suit de là que la décision entreprise doit être assimilée à une révocation disciplinaire et que le recours est recevable. L'enquête administrative satisfait du reste aux exigences de forme de l'art. 32 StF. Le Tribunal fédéral doit donc rechercher si la révocation se justifie en l'espèce et, dans la négative, s'il y a lieu de prononcer la mise au provisoire comme peine principale ou une autre peine, moins sévère encore.

2. Selon l'art. 31 al. 4 StF, la mise au provisoire et la révocation ne peuvent être prononcées que si le fonctionnaire s'est rendu coupable d'infractions graves ou continues aux devoirs de service. Cependant, le Tribunal fédéral a jugé qu'une faute unique peut parfois être assez lourde pour justifier à elle seule l'application de l'une de ces peines et que celles-ci, par conséquent, supposent soit une seule infraction grave, soit un ensemble d'infractions qui ne seront pas nécessairement graves, considérées séparément. Dans ce dernier cas, ce sont la répétition et la fréquence des fautes qui - lorsqu'elles portent manifestement atteinte aux intérêts de l'Administration - confèrent au cas le caractère de gravité qu'exige l'art. 31 al. 4 StF. Sont graves, au sens de cette disposition légale, en

particulier les infractions qui constituent des délits de droit commun (RO 77 I 88). La gravité de la faute se

mesure, d'une part, à des éléments objectifs, c'est-à-dire à l'importance de l'atteinte portée aux intérêts administratifs (RO 76 I 257). De ce point de vue, la peine sert essentiellement à la prévention générale. On tiendra compte, d'autre part, d'éléments subjectifs, c'est-à-dire des penchants révélés par l'infraction et qui inclinent le fonctionnaire à enfreindre les devoirs de sa fonction. A cet égard, la gravité de la faute est plus caractérisée lorsque le fonctionnaire a agi intentionnellement (RO 76 I 259 s.).
Enfin, on considérera comme continues les infractions qui constituent une unité en ce sens qu'elles violent le même devoir de service et qu'elles procèdent du même défaut dans le caractère de l'agent ou dans la manière dont il conçoit ses devoirs professionnels (arrêt Koeferli, du 25 janvier 1934).

3. Appliquant ces principes, la Cour apprécie comme il suit les diverses infractions qui font l'objet de la présente procédure disciplinaire. a) Par quatre fois, G. s'est procuré un avantage illégitime en expédiant son propre canoë. Il s'agit là d'incorrections intentionnelles, qui se caractérisent même comme des délits de droit commun. Elles sont graves en elles-mêmes et par leur répétition. Elles le sont plus encore du fait que G., touchant le poids de l'objet à transporter, a fait, en sa qualité de fonctionnaire, de fausses inscriptions sur les titres de transport. Le recourant allègue que les Chemins de fer fédéraux ne sanctionneraient en général de telles infractions que par des peines légères. Mais, supposé même qu'il en soit bien ainsi, le Tribunal fédéral n'aurait pas à apprécier, sur ce point, les motifs d'opportunité que pourrait avoir l'Administration. Le recourant, toutefois, ne s'est ainsi procuré qu'un avantage pécuniaire peu considérable et n'a pas causé à l'Administration un préjudice important ou grave. La gravité des faits réside surtout dans l'absence de scrupules

et la cupidité que de tels procédés révèlent chez l'agent. (RO 74 I 93.) b) Par deux fois, les 16 juillet 1952 et 31 juillet 1953, parce qu'il était resté dans le bureau, où il s'était endormi, assoupi ou simplement assis, G., qui avait la responsabilité de la réception d'un train, ne s'est pas trouvé sur le quai lors de l'entrée en gare, de sorte que le train est arrivé sans surveillance. De telles défaillances créent un danger manifeste pour les voyageurs, surtout lorsque, comme c'était le cas le 31 juillet 1953, des enfants se trouvent sur le quai d'arrivée. Ces manquements présentent une certaine gravité en eux-mêmes, du fait qu'ils intéressent la sécurité du trafic. Cette gravité est augmentée en l'espèce, parce que avant l'ouverture de l'enquête administrative, le recourant avait été puni sept fois de légères amendes pour des fautes du même ordre et que, parmi les infractions établies, mais non sanctionnées disciplinairement, on en trouve encore deux du même genre. Cela fait onze cas semblables en quatre ans. Il ne s'agit pas, cependant, d'infractions intentionnelles, mais de négligences qui trahissent une grande légèreté de caractère. Bien que les fonctionnaires qui s'occupent directement du trafic soient particulièrement exposés à ce genre de fautes, il faut admettre que, sur ce point, G. s'est rendu coupable d'infractions continues à ses devoirs de service. c) Enfin, les accusations que le recourant a portées, au cours de l'enquête administrative, contre un chef de gare étaient d'une extrême gravité, elles portaient sur des faits constitutifs de délits divers. Or elles se sont révélées tout à fait fausses ou complètement outrées. G. a dû le reconnaître lui-même et présenter ses excuses à sa victime. Précédemment, G. n'avait pas été puni pour des faits semblables. Mais il est constant que, par deux fois déjà, en avril 1951 et en juillet 1953, il n'avait pas hésité, pour se défendre, à mentir à ses chefs et à des collègues, faisant

ainsi porter sur d'autres fonctionnaires des fautes qu'il avait commises lui-même. Dans ces circonstances, les accusations portées contre Bersot constituaient une grave violation des devoirs de service. Le recourant aurait

pu être appelé à en répondre pénalement. Elles étaient objectivement très préjudiciables à la bonne marche de l'Administration. Subjectivement, elles sont intentionnelles et révèlent un défaut à la fois de jugement et de droiture qui a poussé G. à des actes d'une bassesse manifeste. La faute, cependant, est quelque peu atténuée, parce qu'elle a été commise au cours d'une enquête disciplinaire et d'interrogatoires qui pouvaient troubler profondément un homme jeune encore.

4. Les infractions qui doivent être aujourd'hui sanctionnées disciplinairement portent donc sur la violation de trois des principaux devoirs de service: obligation du fonctionnaire d'accomplir consciencieusement et fidèlement les tâches qui intéressent la sécurité du trafic, de s'abstenir de tout ce qui porte préjudice aux intérêts de la Confédération et de se comporter avec tact et politesse envers ses supérieurs et ses collègues (art. 22, 24 al. 1 et 25 StF). Il n'est pas nécessaire, cependant, de rechercher si ces manquements justifiaient en eux-mêmes la révocation. En effet, le Tribunal fédéral a jugé que cette peine devait, en principe, avoir été précédée d'une mise en garde consistant dans une peine moins grave accompagnée d'une menace de révocation (art. 31 al. 2 StF). Exceptionnellement toutefois, il a admis que la révocation pouvait être prononcée, même sans avertissement préalable, lorsque l'infraction commise était si grave qu'elle révélait, chez son auteur, une mentalité absolument inconciliable avec la qualité de fonctionnaire (RO 74 I 91).
Ce cas exceptionnel n'est pas donné en l'espèce. Les négligences dont le recourant s'est rendu coupable, ne le rendaient pas immédiatement impropre à tout service dans les chemins de fer. Il en allait de même soit des indélicatesses

qui ont lésé l'Administration, soit des accusations portées contre un collègue. L'autorité administrative elle-même était de cet avis, puisque ayant décidé la résiliation des rapports de service, le 3 décembre 1953, pour le 31 mars 1954, elle a laissé à G. la faculté de continuer son travail jusqu'à cette date ou de le quitter plus tôt à son gré. La révocation n'aurait donc pu être prononcée en l'espèce que si, précédemment, G. avait été menacé de cette peine à l'occasion d'un prononcé disciplinaire. Or cette condition n'est pas remplie. Les sanctions disciplinaires prises contre le recourant avant la décision du 3 décembre 1953 n'ont jamais été accompagnées d'une menace de révocation. Au contraire, l'Administration a nommé G. aspirant, le 1er avril 1948, bien qu'il eût échoué à l'examen de fin d'apprentissage, puis commis de gare 2, le 1er septembre 1949, malgré un second échec aux mêmes examens. Enfin, elle l'a promu au rang de commis de gare 1, le 1er janvier 1953, quoique, dans l'intervalle, il eût été puni de huit amendes disciplinaires pour des infractions aux devoirs de service, dont six mettaient en danger la sécurité du trafic. Il suit de là que la révocation ne se justifie pas dans la présente espèce.

5. En revanche, la mise au provisoire s'impose. G., comme on l'a relevé plus haut, a commis des infractions soit graves, soit continues, non seulement à l'un, mais à trois de ses devoirs de service essentiels, malgré la mansuétude dont on a longuement fait preuve à son égard. Il est indispensable notamment que le maintien de ses rapports de service ne dépende désormais que de sa conduite et de son zèle (art. 20 al. 1 RF II) et que l'Administration puisse le renvoyer dès le moment où il donnerait lieu à de nouvelles plaintes justi fiées. De même, il est juste de lui imposer les autres conséquences que la mise au provisoire entraîne, pour le traitement en particulier. De plus, le nombre des infractions graves ou continues qu'il s'agit de sanctionner appelle le prononcé d'une seconde peine disciplinaire (art. 31 al. 3 StF). Etant donné

que G. a particulièrement manqué d'exactitude et de conscience dans l'accomplissement des actes qui intéressent la sécurité du trafic, il convient de le déplacer disciplinairement (art. 31 al. 1 ch. 5 StF). Il faut que l'Administration puisse l'écarter d'un poste où il doit prendre la responsabilité de tels actes.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours, annule la décision attaquée; prononce contre G. la mise au provisoire avec déplacement dans une autre fonction.