VPB 61.25

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 6 janvier 1995; décision confirmée par le Tribunal fédéral en date du 18 décembre 1995)

Art. 31 Abs. 1 Ziff. 5 BtG. Strafweise Versetzung im Dienst.

Zuständigkeit der Eidgenössischen Personalrekurskommission zur Beurteilung der strafweisen Versetzung im Dienst (E. 1).

Disziplinarmassnahme als administrative Sanktion.

Die strafweise Versetzung im Dienst (als eine mittelschwere Massnahme) ist vor allem dann angebracht, wenn der begangene Disziplinarfehler die Belassung des Mitarbeiters an seiner bisherigen Stelle als unzuträglich oder für seinen Dienstort und das Personal unzumutbar erscheinen lässt (E. 3).

Voraussetzung des Disziplinarfehlers.

Diese ist erfüllt, wenn der Beamte seine Dienstpflichten schuldhaft verletzt (E. 4).

Weiter Ermessensspielraum der Behörde, welche die Disziplinarmassnahme ausspricht.

Bei der Auswahl und Bemessung der Massnahme hat sie das Verschulden, die Beweggründe, das bisherige Verhalten, die dienstliche Stellung und Verantwortlichkeit des Beamten sowie Umfang und Wichtigkeit der verletzten oder gefährdeten Dienstinteressen zu berücksichtigen.

Art. 31 al. 1 ch. 5 StF. Déplacement disciplinaire.

Compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral en cas de déplacement disciplinaire (consid. 1).

Nature de sanction administrative de la mesure disciplinaire.

Le déplacement disciplinaire (mesure que l'on peut considérer comme de gravité moyenne) sera avant tout jugé adéquat lorsqu'en raison de la faute disciplinaire commise, le maintien de l'agent au poste occupé jusqu'alors apparaîtra nuisible ou sera considéré comme inadmissible pour son lieu de service et le personnel (consid. 3).

Condition de la faute disciplinaire.

Celle-ci est notamment remplie lorsque le fonctionnaire commet une violation fautive des devoirs de service (consid. 4).

Grande liberté d'appréciation de l'autorité qui prononce la mesure.

Lors de la fixation de la nature et du degré de la mesure, elle est censée prendre en compte la faute commise, les mobiles auxquels le fonctionnaire a obéi, ses antécédents, son grade et ses responsabilités, ainsi que l'atteinte portée aux intérêts du service (consid. 5).

Art. 31 cpv. 1 n. 5 OF. Trasferimento disciplinare.

Competenza della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale in caso di trasferimento disciplinare (consid. 1).

Natura di sanzione amministrativa della misura disciplinare.

Il trasferimento disciplinare (misura che può essere definita di media gravità) s'impone soprattutto laddove l'errore disciplinare commesso lasci apparire improponibile il mantenimento dell'agente nel posto occupato o inammissibile per il luogo di servizio e il personale (consid. 3).

Premessa dell'errore disciplinare.

Questo è adempiuto allorquando il funzionario commetta una violazione colpevole degli obblighi di servizio (consid. 4).

Grande libertà d'apprezzamento dell'autorità che pronuncia la misura amministrativa.

Nella scelta e nel grado della misura, tale autorità tiene conto dell'errore commesso, dei motivi ai quali ha obbedito il funzionario, degli antecedenti, della posizione di servizio e della responsabilità, nonché del pregiudizio causato agli interessi del servizio (consid. 5).

Résumé des faits:

A. X est entré dans le Corps des gardes-frontière en (...). Depuis le mois d'avril 1987, il bénéficie du statut de fonctionnaire.

En date du 23 septembre 1993, vers 4 h du matin, X, en tenue civile et en dehors de ses heures de service, eut un accident de la circulation. S'étant déporté sur la voie de dépassement malgré un signal d'interdiction de dépasser, il heurta un panneau de signalisation N° 2.34 (obstacle à contourner par la droite) ainsi qu'une lampe de chantier. Lors du choc, il endommagea son véhicule et perdit sa plaque minéralogique, laquelle fut retrouvée ultérieurement sur les lieux de la collision par la gendarmerie. X poursuivit sa route, et cela bien que les feux de sa voiture se soient éteints au moment de l'accident. Roulant sans phares à travers un pré, il fut remarqué par une patrouille de gendarmerie. Lorsqu'il sortit du champ, un gendarme tenta de le faire arrêter en se plaçant sur la route et en faisant un signe d'arrêt. X fit mine de ralentir puis accéléra, obligeant ainsi le gendarme à faire un écart pour ne pas être renversé. Arrivé à son domicile, X ne répondit pas aux nombreux appels de la gendarmerie; il ne se

présenta à la police que le 25 septembre 1993, à 17 h.

Le 15 décembre 1993, le Tribunal d'instruction pénale reconnut X coupable de violation des règles de la circulation, de violation des devoirs en cas d'accident et de soustraction à la prise de sang. Il le condamna à dix jours d'emprisonnement avec sursis et à une amende de Fr. 700.-. En date du 20 décembre 1993, X communiqua le jugement pénal à la Direction de l'arrondissement des douanes compétent. Une enquête disciplinaire fut ouverte et le fonctionnaire entendu. Par décision du 29 juillet 1994, la Direction générale des douanes prononça à titre de sanction à l'encontre de X un déplacement disciplinaire dans un poste de gardes-frontière situé dans un canton autre que celui dans lequel il avait travaillé jusque-là, sans procéder au remboursement des frais de déménagement, et l'avertit qu'il devait s'attendre à être licencié en cas d'autres violations graves des devoirs de service.

B. Conformément aux voies de droit indiquées dans la décision de la Direction générale des douanes, X a adressé, en date du 5 septembre 1994, un recours auprès du Département fédéral des finances (DFF). Il conclut à l'annulation de la décision attaquée et à ce qu'il lui soit infligé une mesure disciplinaire en rapport avec la gravité de la faute commise.

Reconnaissant qu'il n'était pas compétent pour traiter le recours, le DFF a transmis le dossier à la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours). Dans sa réponse du 19 octobre 1994, la Direction générale des douanes propose le rejet du recours.

Extrait des considérants:

1. La mesure disciplinaire prononcée par la Direction générale des douanes peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (TF) car elle ne figure pas parmi les motifs d'irrecevabilité cités à l'art. 100 let. e ch. 3 ou 4 de la loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJ, RS 173.110). La Commission de recours est donc compétente pour statuer sur le présent recours (cf. nouvel art. 58 al. 2 let. b ch. 3 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 [StF], RS 172.221.10). A ce sujet, et à condition bien sûr qu'on n'y ait pas déjà procédé entre-temps, il serait souhaitable que l'art. 61 du Règlement du Corps des gardes-frontière (ci-après: le Règlement) soit adapté à la nouvelle teneur des art. 58 et 59 StF.

Au demeurant, la Commission de recours tient à préciser que tant le DFF que la Direction générale des douanes ont commis une méprise en affirmant que conformément à l'art. 100 let. e ch. 3 OJ, la voie du recours de droit administratif est ouverte parce que le déplacement disciplinaire dépasse les cinq jours. Cette erreur provient certainement de la confusion des ch. 3 et 4 de l'art. 100 let. e OJ. Le ch. 4 mentionne bien, en effet, un terme de cinq jours, mais cela concerne uniquement la suspension disciplinaire, soit la mesure prévue par l'art. 31 al. 1 ch. 4 StF. Or cette dernière n'a rien de commun avec le déplacement disciplinaire de l'art. 31 al. 1 ch. 5 StF, dont il est question dans le présent prononcé. En conséquence, le recours de droit administratif devant le TF est toujours ouvert pour les déplacements disciplinaires et ce, quelle que soit leur durée.

2. (...)

3. Les mesures disciplinaires sont des sanctions administratives et constituent l'expression des mesures de contrainte dont dispose l'administration vis-à-vis des fonctionnaires. Elles doivent servir à assurer la bonne marche des affaires de l'administration et à permettre le maintien de la confiance en l'autorité (JAAC 45.28, p. 162 avec les renvois). La condamnation pénale d'un certain comportement non seulement n'exclut pas des retombées disciplinaires, mais au contraire constitue une motivation supplémentaire pour prendre de telles mesures, lorsque le comportement en question a également pour effet de violer l'ordre disciplinaire du cercle de personnes dont fait partie son auteur (ATF 97 I 836 avec la référence citée).

Les fonctionnaires du Corps des gardes-frontière qui enfreignent intentionnellement ou par négligence leurs devoirs de service sont punissables disciplinairement (art. 59 du Règlement, art. 30 al. 1 StF). Parmi les sanctions disciplinaires prévues par l'art. 31 al. 1 StF, figure sous ch. 5 le déplacement disciplinaire - mesure que l'on peut considérer comme de gravité moyenne -, le cas échéant avec réduction ou privation de l'indemnité de déménagement. Les mesures des ch. 8 et 9, c'est-à-dire 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 (art. 31 al. 4 StF). A contrario, cela signifie bien qu'il n'est pas indispensable que l'infraction aux devoirs de service soit grave ou continue pour justifier un déplacement disciplinaire. Une telle sanction sera avant tout jugée adéquate lorsqu'en raison de la faute disciplinaire commise, le maintien du fautif au poste occupé jusqu'alors apparaîtra nuisible ou sera considéré comme inadmissible pour son lieu de service et le personnel. De tels motifs relevant des nécessités du service, respectivement du désir de voir le fonctionnaire occuper le poste qui lui convient le mieux, doivent sûrement être pris en considération lors de la prise d'une décision de déplacement disciplinaire, mais ils ne justifient pas la mesure à eux tous seuls. En fait, en premier lieu, la mesure devra être proportionnelle à la faute, aux motifs, au comportement présenté jusqu'à ce jour, à la position et à la responsabilité officielles du fautif, ainsi qu'à l'envergure et à l'importance des intérêts du service lésés ou mis en danger (Walter Hinterberger, Disziplinarfehler und Disziplinarmassnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, thèse St-Gall 1986, p. 294 s.; Peter Bellwald, Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten, thèse Berne 1985, p. 152).

4. Le fait d'infliger une mesure disciplinaire suppose que le fonctionnaire ait commis une faute disciplinaire. D'après le droit disciplinaire de la Confédération, on se trouve dans une telle situation lorsqu'il y a violation fautive des devoirs de service; que ce manquement intervienne pendant ou en dehors de la durée de service n'a pas d'importance (Hinterberger, op. cit., p. 99 s.). L'art. 24 StF prévoit que le fonctionnaire doit, par son attitude, se montrer digne de la considération et de la confiance que requiert sa situation officielle. De la sorte, il peut aussi y avoir une faute disciplinaire lorsque la personne soumise au droit disciplinaire viole les devoirs liés à sa position spéciale ou commet une action incompatible avec sa position (Imboden Max / René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1990, p. 168). De plus, l'art. 50 du Règlement stipule expressément qu'en raison des larges attributions qui lui sont conférées et qui impliquent des atteintes aux droits personnels du citoyen, le fonctionnaire du Corps des gardes-frontière est tenu d'avoir un comportement correct tant en service qu'hors service.

Compte tenu de son attitude pendant et après l'accident de circulation du 23 septembre 1993 qui s'est déroulé en dehors de ses heures de service, le recourant a sans aucun doute violé de manière fautive ses devoirs de service. Même si ce n'est pas un élément indispensable pour justifier la sanction qu'elle a prononcée, la Direction générale des douanes reproche à juste titre au recourant des violations graves de ses devoirs de service. En effet, son comportement envers les fonctionnaires de la gendarmerie et sa condamnation à une peine privative de liberté, notamment pour soustraction à la prise de sang, affectent sa situation de fonctionnaire et la considération qu'un tel statut doit inspirer. Cette condamnation est d'autant plus grave que le Corps des gardes-frontière remplit des fonctions de surveillance et de contrôle à la frontière, lesquelles s'apparentent à des tâches de

police, et qu'il lui incombe également de dénoncer les infractions à la loi sur la circulation routière (voir l'art. 2 du Règlement). Que la Direction générale des douanes estime que le comportement du recourant suscite la honte et la gêne lors des contacts actuels des membres du Corps des gardes-frontière avec la police locale et a nui de manière
générale au renom de cette partie de son personnel est sans autre compréhensible.

5. Ainsi que le recourant l'admet, l'autorité choisit la sanction appropriée en bénéficiant d'une grande liberté d'appréciation. Pour fixer la nature et le degré d'une mesure disciplinaire, elle est censée prendre en compte la faute commise, les mobiles auxquels le fonctionnaire a obéi, ses antécédents (sauf les mesures disciplinaires infligées depuis plus de cinq ans, voir art. 32 al. 3 du StF), son grade et ses responsabilités, ainsi que l'atteinte portée aux intérêts du service (art. 24 al. 1 du Règlement des fonctionnaires [1] du 10 novembre 1959 [RF 1], RS 172.221.101).

a. Le recourant fait valoir que la mesure prise à son encontre par la Direction générale des douanes, soit un déplacement disciplinaire et de surcroît dans un canton autre que celui dans lequel il a travaillé jusque-là, serait de nature extrêmement sévère et manifestement disproportionnée par rapport aux faits tels qu'ils se sont déroulés et à son comportement en cette circonstance.

b. En l'espèce, tel n'est pas le cas. La culpabilité du recourant est en effet grave. Il n'a pas hésité à mettre en péril l'intégrité corporelle d'un gendarme et s'est comporté de manière totalement irréfléchie en tant que conducteur d'une voiture et vis-à-vis de la police. Le recourant justifie sa réaction par l'état de panique dans lequel l'a plongé la vue des gendarmes, parce qu'il a alors pensé aux conséquences de son accident sur sa profession ainsi qu'aux éventuelles mesures qui pourraient être prises à son encontre. Cette explication ne peut l'excuser et, à la limite, met en question son aptitude à servir le Corps des gardes-frontière. En ce qui concerne ses mobiles, force est de constater que le recourant s'est laissé guider par des motifs purement égoïstes. Les seuls points à relever en sa faveur sont ses qualifications professionnelles ainsi que le fait qu'aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre en dix ans de service. Dans son appréciation, la Direction générale des douanes n'a d'ailleurs pas méconnu que le recourant n'est ni commandant des gardes-frontière, ni chef de secteur ou chef de poste. Il est fort probable que la sanction aurait été plus lourde, si le recourant avait été un cadre ayant
des pouvoirs de direction. En tout état de cause, on peut sans autre soutenir que, dans les mêmes circonstances, un autre comportement se serait d'emblée imposé à tout fonctionnaire raisonnable, même à tout agent sans fonction spéciale. Enfin, l'atteinte portée aux intérêts du service n'est pas non plus à négliger. Le renom et l'image du Corps des gardes-frontière ont subi les conséquences de l'attitude du recourant. Ce constat reste valable, même si le recourant prétend que les agents de police n'ont formulé aucune remarque, ni modifié leur comportement à son égard après l'incident.

c. Certes, la mesure disciplinaire prononcée entraîne sans aucun doute pour le recourant, lequel est père de deux enfants encore en âge scolaire et propriétaire de son appartement à (...), des conséquences importantes et désagréables. Cependant, à la lecture des dispositions des art. 53 et 54 du Règlement relatives au lieu de service et aux transferts, il apparaît qu'il aurait normalement dû s'attendre dans sa carrière, et même sans comportement disciplinairement fautif de sa part, à se voir indiquer un autre lieu de service, le cas échéant même à court terme, ou à être déplacé, dans la mesure où les nécessités du service l'auraient exigé. Le fait qu'il ait maintenant, uniquement par sa propre faute, provoqué de façon prématurée une telle mesure ne permet pas de conclure, même si lui et sa famille sont durement touchés, que celle-ci est disproportionnée. En effet, la Direction générale des douanes explique de façon convaincante que sa crédibilité ainsi que les sentiments de confiance et d'estime, qui doivent prévaloir dans ses rapports tant vis-à-vis de la population que des autorités avec lesquelles elle collabore, ne peuvent être regagnés que par le départ du recourant hors du canton où se sont déroulés les faits.
D'ailleurs, un nouveau commencement, qui ne soit pas faussé d'avance, dans les relations avec la population et la police locales présente aussi un certain intérêt pour le recourant lui-même. En ce qui concerne l'objection du recourant selon laquelle son épouse pourrait de nouveau être sujette à des troubles de la santé en cas d'affectation à G., ce grief peut être écarté dans la mesure où la Direction générale des douanes s'est engagée dans sa réponse à déplacer le recourant à C.

d. Le refus du droit au remboursement des frais de déménagement, conséquence accessoire du déplacement disciplinaire ordonné par la Direction générale des douanes, n'est pas spécialement attaqué et constitue par ailleurs une mesure habituelle accompagnant ce type de sanction (cf. Hinterberger, op. cit., p. 298 avec les renvois). De même, la menace d'un licenciement en cas d'autres violations graves des devoirs de service n'est pas contestée non plus par le recourant et d'ailleurs n'appelle aucune objection de la part de la Commission de recours.

e. Il en résulte que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne peut pas être qualifiée d'inopportune. Le recours est rejeté.

6. (...)

Dokumente der PRK