



Arrêt du 10 février 2020

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Jürg Steiger, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Jean-Luc Bettin, greffier.

Parties

A. _____, (...),
représenté par Maître Corinne Arpin, (...),
recourant,

contre

Administration fédérale des douanes (AFD),
Commandement Région gardes-frontière (...),
(...),
autorité inférieure.

Objet

Droit de la fonction publique (décision disciplinaire).

Faits :**A.**

A.a A. _____, né le (...), a intégré l'Administration fédérale des douanes (ci-après : AFD), en qualité de collaborateur du Corps des gardes-frontière (Cgfr), en 1988. Il a été successivement attribué aux postes de gardes-frontière de (...), (...), (...), (...) et (...). Le 1^{er} juillet 2017, il a été nommé chef d'engagement au poste des gardes-frontière de (...), avec le rang de sergent.

A.b Au cours de sa carrière professionnelle, A. _____ a vécu, selon les propos de son employeur, des événements douloureux. Ainsi, en novembre 1998, un automobiliste l'a percuté à vive allure avec son véhicule, ce qui a entraîné un arrêt de travail de dix mois. En novembre 1999, soit deux mois après la reprise de son activité, A. _____ a été l'unique témoin de l'agression mortelle de l'un de ses collègues. En raison de ces événements, il a dû témoigner lors de trois procès. Sa hiérarchie a alors décidé de la mise en place de mesures particulières afin de le protéger ainsi que ses proches, notamment en protégeant ses plaques d'immatriculation et en plaçant ses numéros de téléphone sur liste noire.

A.c En 2008, au moment de l'introduction du port d'une plaquette nominative sur l'uniforme, A. _____ a demandé un entretien à son supérieur hiérarchique de l'époque, le commandant B. _____. Ce dernier, compte tenu du vécu de son collaborateur, l'a oralement autorisé à ne pas porter la plaquette nominative ou à la dissimuler. Cette autorisation n'a pas été transcrite dans le dossier personnel de A. _____.

B.

B.a Dans une note de service intitulée « *Info-News* » 35/2017, datée du 29 septembre 2017, signée par le colonel C. _____, commandant du Corps des gardes-frontière de la région (...), une instruction relative à la « *Tenue, équipement et plaquette nominative* » valable à compter du 1^{er} octobre 2017 a été portée à la connaissance des agents. Elle comporte notamment la mention suivante :

« Port de la plaquette nominative

Un récent arrêt du Tribunal fédéral a rappelé l'obligation pour les membres du Corps des gardes-frontière de porter la plaquette nominative avec l'uniforme, et de décliner son nom sur requête (ou son numéro de matricule dans des situations susceptibles de présenter un danger pour l'intégrité du collaborateur).

Dans ce registre, il ne sera toléré l'enlèvement de la plaquette nominative qu'à de rares exceptions liées à la dangerosité des contrôles, selon l'appréciation du cadre à l'engagement ».

B.b Le 27 novembre 2017, le colonel C. _____ a ouvert une enquête disciplinaire à l'encontre du sergent A. _____. Il lui est reproché de ne pas avoir, lors de la visite du directeur général des douanes, D. _____, le 18 octobre 2017, porté sa plaquette nominative conformément aux nouvelles directives alors qu'il effectuait un service prescrit de 08h15 à 16h30 au poste des gardes-frontière de (...).

B.c Le 10 avril 2018, dans le cadre de l'enquête disciplinaire ainsi ouverte à son encontre, le sergent A. _____, auditionné par la capitaine E. _____, fonctionnaire enquêtrice, a en substance admis avoir porté sa plaquette nominative « *de manière légèrement dissimulée par le crochet du badge [...]* ». Pour justifier son attitude, il a invoqué l'autorisation, obtenue verbalement de la part du commandant B. _____, de ne pas porter de plaquette nominative ou de la dissimuler.

B.d Par décision disciplinaire du 23 août 2018, notifiée le 11 octobre 2018, l'AFD a prononcé un avertissement à l'encontre du sergent A. _____. Dite décision était paraphée par le colonel C. _____ en sa qualité de commandant du Corps des gardes-frontière de la région (...).

A l'appui de son prononcé, l'AFD a en substance souligné que l'obligation pour les membres du Corps des gardes-frontière de porter la plaquette nominative avec l'uniforme avait été rappelée dans une note de service – « *Info-News* » – du 29 septembre 2017 et que le sergent A. _____, à l'occasion de la visite du directeur général des douanes, le 18 octobre 2017, avait contrevenu aux directives de service relatives au port de la plaquette nominative, cette dernière ayant été intentionnellement dissimulée par le crochet du badge de (...), ce que l'intéressé avait reconnu. L'AFD, constatant que le comportement du garde-frontière n'avait pas été irréprochable, a conclu à un manquement de peu d'importance justifiant le prononcé d'un avertissement.

C.

Par mémoire daté du 8 novembre 2018, expédié le 12 novembre 2018, le sergent A. _____ (ci-après : le requérant), agissant par l'entremise de sa mandataire, a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) à l'encontre de la décision précitée de l'AFD (ci-après : autorité inférieure), concluant à son annulation.

Dans un premier grief, le recourant invoque l'incompétence *rationae materiae* du commandant du Corps des gardes-frontière pour ordonner l'ouverture d'une enquête disciplinaire, faute de base légale suffisante. Il reproche également à l'autorité inférieure d'avoir constaté de manière incomplète les faits pertinents et estime que le prononcé de la sanction d'avertissement était « *totalément inopportun* ». Sur le fond, il conteste toute violation de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1). A ce propos, s'il admet avoir porté sa plaquette nominative de manière légèrement dissimulée par le crochet du badge (...), il conteste avoir, par son comportement, porté atteinte aux intérêts légitimes de la Confédération, en précisant au surplus que cela n'avait nullement entravé la qualité de son travail. De plus, le recourant expose avoir obtenu l'autorisation du précédent commandant du Corps des gardes-frontière de la région (...) – B._____ – de ne pas porter la plaquette nominative ou de la porter de manière légèrement dissimulée et pouvoir la considérer comme étant toujours valable et opposable à son employeur.

D.

Dans sa réponse au recours en date du 3 janvier 2019, l'autorité inférieure a conclu à son rejet et au maintien de la décision disciplinaire prononcée le 23 août 2018.

En substance, l'autorité inférieure rappelle que le fait de porter – sur ordre – la plaquette nominative est assimilé à la défense des intérêts légitimes de la Confédération. Elle insiste sur le fait qu'entre la publication de la note « *Info-News* », rappelant les obligations en matière de port de la plaquette nominative, et la visite du directeur général des douanes, le recourant a travaillé durant quatorze jours et qu'il lui a été par conséquent loisible de prendre connaissance de cette note.

Finalement, revenant sur l'affirmation du recourant selon laquelle le commandant B._____ l'avait par le passé autorisé à ne pas porter la plaquette nominative ou à la porter de manière partiellement dissimulée, l'autorité inférieure indique avoir contacté B._____ suite au dépôt du recours, lequel a confirmé avoir accordé cette autorisation bien qu'elle n'ait jamais été retranscrite par écrit. L'autorité inférieure considère cependant qu'il appartenait en toute hypothèse au recourant de parler de cet arrangement – conclu alors qu'il se trouvait en poste à (...) – avec le colonel C._____, actuel commandant, et que, faute de l'avoir fait, les directives rappelées dans le bulletin « *Info-News* » s'appliquent à lui sans réserves.

E.

Dans ses déterminations du 30 janvier 2019, le recourant a persisté dans les conclusions de son recours. Il a souligné que le commandant B._____ avait bien confirmé l'avoir autorisé à ne pas porter, respectivement à dissimuler la plaquette nominative, et indiqué qu'il ne pouvait savoir que cette autorisation n'était plus valable, si bien qu'il pouvait de bonne foi penser, au jour de la visite du directeur des douanes, être dans son bon droit en portant sa plaquette nominative de manière légèrement dissimulée, comme il l'avait toujours fait.

F.

Des mesures d'instruction complémentaires ont ensuite été réservées.

F.a Par ordonnance du 14 octobre 2019, le Tribunal a sollicité de l'autorité inférieure la production de trois pièces, à savoir des prescriptions de l'AFD en matière de personnel (ci-après : règlement D-52) dont il est fait mention dans la décision querellée, du contrat de travail de A._____ ainsi que d'une copie de l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné dans la note de service « *Info – News* » 35/2017.

F.b Le 17 octobre 2019, l'autorité inférieure a donné suite à la requête d'instruction et versé en cause les trois pièces sollicitées, parmi lesquelles figurent l'arrêt du Tribunal fédéral publié aux ATF 124 I 85 du 23 avril 1998 ainsi qu'une version incomplète du règlement D-52.

F.c Ces documents ont été portés à la connaissance du recourant.

F.d Par ordonnance du 24 décembre 2019, le Tribunal a prié l'autorité inférieure de lui transmettre le règlement D-52 en entier, ce qu'elle a fait en date du 9 janvier 2020.

G.

Les autres faits pertinents seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :**1.**

1.1 La procédure de recours devant le Tribunal est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) et la LPers n'en disposent pas autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

1.2 Conformément à l'art. 36 al. 1 LPers, le Tribunal est compétent pour connaître du recours du 12 novembre 2018 (date du timbre postal), en tant qu'il est dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA prise par un employeur fédéral au sens de l'art. 3 al. 2 LPers, à savoir en l'occurrence l'AFD, qui constitue une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF. Aucune exception de l'art. 32 LTAF n'est en outre réalisée, ce dont il suit la compétence du Tribunal pour connaître du présent litige.

1.3 Etant le destinataire de la décision attaquée et étant particulièrement atteint par le prononcé d'un avertissement à son encontre, le sergent A. _____, qui dispose par ailleurs d'un intérêt digne de protection à voir la décision attaquée annulée, a qualité pour recourir conformément à l'art. 48 al. 1 PA.

1.4 Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et en la forme requise (art. 52 PA). Il est donc recevable.

1.5 Conformément à l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). En matière de droit du personnel, le Tribunal tient compte du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure quant aux questions ayant en particulier trait à l'appréciation des prestations des employés, à l'organisation administrative ou à la collaboration au sens du service (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; ATAF 2007/34 consid. 5 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2663/2017 du 14 mars 2018, consid. 2.1).

1.6 Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués

(cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA ; ATF 138 V 218 consid. 6 ; ATAF 2012/21 consid. 5.1). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (cf. art. 13 PA), notamment en apportant les éléments en leur possession permettant d'établir la preuve des faits dont elles se prévalent (cf. ATF 132 II 113 consid. 3.2 ; ATAF 2009/50 consid. 10.2.1) et motiver leurs recours (cf. art. 52 PA).

2.

L'objet du présent litige a pour but de déterminer si la décision disciplinaire du 23 août 2018, sanctionnant le sergent A. _____ d'un avertissement en raison du port non réglementaire de sa plaquette nominative, est intervenue valablement à dire de droit.

Il conviendra en premier lieu de poser le cadre juridique déterminant (cf. ci-dessous, consid. 3), puis d'examiner les griefs d'ordre formel invoqués par le recourant, d'une part, en vérifiant la compétence du commandant du Corps des gardes-frontière de la région VI (cf. ci-dessous, consid. 4.1) et, d'autre part, en examinant si l'autorité inférieure a correctement établi les faits pertinents de la cause (cf. ci-dessous, consid. 4.2). Le Tribunal analysera enfin les motifs ayant amené l'autorité inférieure à prononcer un avertissement à l'encontre du recourant (cf. ci-dessous, consid. 5).

3.

3.1 La LPers s'applique au personnel de l'administration fédérale au sens de l'art. 2 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) (cf. art. 2 LPers). L'AFD, à laquelle le Corps des gardes-frontière Région (...) est rattaché, est une unité administrative de l'administration fédérale centrale (cf. art. 8 al. 1 et l'Annexe 1 ch. V, 1.6, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et l'administration [OLOGA, RS 172.010.1]). En l'espèce, les rapports de travail liant le recourant au Cgfr sont réglementés par la LPers. L'autorité inférieure s'est donc à juste titre fondée sur la LPers et sur son ordonnance pour rendre la décision disciplinaire objet de la présente procédure.

3.2 S'agissant des *devoirs de l'employé*, il résulte de l'art. 20 al. 1 LPers qu'il est tenu d'exécuter avec soin le travail qui lui est confié et de défendre les intérêts légitimes de la Confédération et de son employeur.

3.2.1 Le devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts de l'employeur se rapporte en première ligne à l'obligation principale de l'employé, à savoir aux prestations de travail qu'il doit fournir. Ainsi, l'employé a l'obligation d'accomplir son travail fidèlement et consciencieusement, mais également d'éviter et d'annoncer les risques ou de veiller sur les affaires confiées. En particulier, il viole son devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts lorsqu'il n'observe pas les règles de droit, les accords contractuels, les directives ou les instructions données. Le devoir de diligence lui impose d'accomplir ses tâches avec soin, au mieux des intérêts de son employeur, et de s'abstenir de tout comportement inadapté ou malhonnête (cf. arrêt de céans A-180/2019 du 22 octobre 2019, consid. 5.3.1, et A-615/2018 du 22 janvier 2019, consid. 5.3.1, ainsi que les références citées ; également URS BÜRGI / GUDRUN BÜRGI-SCHNEIDER [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, 2017, Kapitel 1, n° 48, ainsi que PETER HELBLING, in : W. Portmann / F. Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, n° 41 ad art. 20).

L'étendue du devoir de fidélité qui incombe à l'employé de la fonction publique s'inspire de l'art. 321a du Code des obligations (CO, RS 220). Il se détermine en fonction de la relation de travail particulière, en tenant compte du risque professionnel, du degré de formation ou des connaissances spécifiques qui sont exigées, ainsi que des capacités et qualité de l'employé que l'employeur connaissait ou devait connaître. A la différence de l'art. 321a al. 1 CO, le devoir de fidélité issu de la LPers contient une « *double obligation de loyauté* » (*doppelte Loyalitätsverpflichtung*) dans la mesure où l'employé soumis à la LPers ne se doit pas uniquement de sauvegarder les intérêts publics et d'être loyal envers son employeur (devoir de confiance particulier), mais également – en tant que citoyen – envers l'Etat (devoir de confiance général) (cf. arrêt de céans A-2578/2016 du 17 octobre 2017, consid. 6.2.2 ; également PETER HELBLING, op. cit., n°s 50 s. ad art. 20).

3.2.2 L'art. 321d al. 1 CO – applicable par analogie (cf. arrêt de céans A-5059/2018 du 24 avril 2019, consid. 5.3.2) – prévoit que l'employeur peut établir des directives générales sur l'exécution du travail et la conduite des travailleurs dans son exploitation ou son ménage et leur donner des instructions particulières. Le travailleur observe selon les règles de la bonne foi les directives générales de l'employeur et les instructions particulières qui lui ont été données (al. 2).

Selon la jurisprudence, l'obligation d'observer, selon les règles de la bonne foi, les directives et instructions reçues, consiste en une obligation d'obéissance (cf. ATF 127 III 153 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 4A_236/2012 du 2 août 2012, consid. 2.2, et 4C.106/2001 du 14 février 2002, consid. 3c). La loi ne soumet pas la validité des directives au respect d'une forme spécifique. Elles peuvent être communiquées oralement ou par écrit (cf. JEAN-PHILIPPE DUNAND, in : J.-Ph. Dunand / P. Mahon [édit.], Commentaire du contrat de travail, 2013, n° 11 *ad art.* 321d et les références citées). Les directives doivent toutefois être formulées en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas prêter à confusion. En outre, le travailleur doit avoir la possibilité d'en prendre connaissance sans difficulté (cf. *ibidem*, n° 12 *ad art.* 321d et les références citées ; REMY WYLLER / BORIS HEINZER, Droit du travail, 3^{ème} édition, 2014, p. 112 et les références citées). Les directives peuvent porter sur l'exécution du travail en ce qui concerne notamment le lieu, le temps, la méthode et l'étendue du travail à fournir (cf. JEAN-PHILIPPE DUNAND, *op. cit.*, n° 17 *ad art.* 321d et les références citées).

3.2.3 S'agissant plus spécifiquement du devoir de fidélité des agents de police, le Tribunal fédéral a précisé que leur comportement pendant et en dehors du service était soumis à de hautes exigences parce qu'ils incarnent la force publique de manière plus accrue que les autres employés de l'administration. En tant que représentants de l'Etat chargés de faire respecter la sécurité et l'ordre publics, ils ne sont en aucun cas autorisés à enfreindre les lois qu'ils protègent et qu'ils s'imposent de respecter (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_146/2014 du 26 juin 2014, consid. 5.5). Le Tribunal administratif fédéral a jugé que cette jurisprudence était également applicable par analogie aux gardes-frontière qui, en tant que représentants de l'Etat, sont chargés de garantir la sécurité et l'ordre public. Ceux-ci doivent assurer la mise en œuvre de diverses prescriptions juridiques et, au besoin, de les faire respecter par la force (cf. arrêt de céans A-4586/2014 du 24 mars 2015, consid. 3.4.3.1).

3.2.4 Pour l'administration des douanes, les obligations des employés sont concrétisées par le règlement D-52, dont le chapitre faisant référence au comportement envers les partenaires de la douane a la teneur suivante (cf. Règlement D-52, ch. 4.2.1) :

« Tout membre de l'administration des douanes est tenu d'avoir un comportement irréprochable dans ses rapports avec les partenaires de la douane. Lorsque, au niveau de la douane, un partenaire de la douane ou un voyageur en exprime le désir, la personne procédant au dédouanement doit lui communiquer son nom. Dans le cadre du contrôle, les membres du Cgfr se présentent en principe en indiquant leur nom et « Corps des

gardes-frontière », pour autant qu'aucune mesure de sécurité ne s'y oppose. Le personnel en contact avec le public porte en principe des plaquettes nominatives ».

3.3 Quant aux *devoirs de l'employeur*, ils répondent à ceux de l'employé précédemment définis.

3.3.1 Le devoir de fidélité et de loyauté de l'employé implique ainsi que l'employeur le traite conformément aux règles de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]) et qu'il protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité de son employé (cf. art. 328 al. 1 CO applicable par analogie). Ce devoir de sollicitude (« *Fürsorgepflicht* ») implique, notamment, que l'employeur prenne en considération, lorsqu'il statue sur la situation d'un employé, l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et qu'il tienne compte de la position juridique de l'employé (cf. arrêt de céans A-3192/2019 du 27 novembre 2019 consid. 5.3.1).

3.3.2 Les exigences du devoir de sollicitude de l'employeur ainsi exposées ne sauraient faire obstacle à ce qu'il engage et instruisse une procédure disciplinaire à l'encontre d'un employé, dans la mesure même où une telle décision est prise avant tout dans l'intérêt que possède l'employeur à ce que d'éventuels manquements par un employé à ses obligations contractuelles soient constatés et, s'il y a lieu, sanctionnés. C'est ainsi qu'en cas de difficultés dans l'exécution par l'employé de ses obligations contractuelles, l'art. 25 LPers prévoit que l'employeur prend les mesures nécessaires à l'exécution correcte des tâches (al. 1) ; il peut notamment prendre les mesures suivantes : mesures de soutien ou de développement (al. 2 let. a), avertissement, réduction du salaire, amende, suspension (al. 2 let. b), changement du domaine d'activité, du temps de travail ou du lieu de travail (al. 2 let. c).

L'art. 99 al. 2 et 3 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) concrétise l'art. 25 LPers. Il répertorie les mesures disciplinaires pouvant être prononcées. Ainsi, à teneur de l'art. 99 al. 2 OPers, l'employé qui a manqué à ses obligations professionnelles par négligence s'expose aux mesures disciplinaires suivantes : l'avertissement (let. a) et le changement du domaine d'activité (let. c). Quant à l'employé ayant manqué à ses obligations professionnelles intentionnellement ou par négligence grave, outre les mesures définies à l'al. 2, l'art. 99 al. 3 OPers énumère les mesures disciplinaires pouvant être prises à son endroit, à savoir : une réduction du salaire de 10 % au maximum pendant une année au plus (let. a) ; une amende jusqu'à 3'000 francs

(let. b) ; un changement du temps de travail (let. c) ; un changement de lieu de travail (let. d).

Le prononcé de toutes mesures disciplinaires présuppose le respect de certaines conditions. D'une part, l'employé doit avoir manqué à ses devoirs, soit par négligence (cf. art. 99 al. 2 OPers), soit intentionnellement ou par négligence grave (cf. art. 99 al. 3 OPers). D'autre part, le manquement doit être établi dans le cadre d'une enquête disciplinaire dûment menée (cf. art. 99 al. 1 OPers). Pour qu'il puisse être reproché à l'employé, encore faut-il, d'une part, que ce dernier ait connu – ou eût dû connaître – l'existence de la règle enfreinte et, d'autre part, qu'il ait eu la possibilité de s'y conformer (cf. WALTER HINTERBERGER, *Disziplinarfehler und Disziplinar-massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes*, 1986, pp. 130 ss). Enfin, le principe de proportionnalité, consacré par les art. 5 al. 2 Cst. (activité générale de l'Etat) et 36 al. 3 Cst. (restriction aux droits fondamentaux), doit être respecté (cf. arrêt de céans A-180/2019 du 22 octobre 2019, consid. 5.3 ; cf. également cf. également THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^{ème} édition, 2018, n^{os} 550 ss et la jurisprudence citée). Lors du choix d'une sanction, l'employeur ne doit jamais perdre de vue la finalité des mesures disciplinaires. Celles-ci ne servent pas à sanctionner les collaborateurs en réaction à une violation antérieure de leurs obligations, mais doivent avoir un effet proactif et influencer sur le comportement futur de la personne (cf. Message du 14 décembre 1998 concernant la loi sur le personnel de la Confédération, FF 1999 1421 ; cf. également PETER HELBLING, in : W. Portmann / F. Uhlmann [Hrsg.], op. cit., n° 12 ad art. 25).

4.

Sur ce vu, il s'agit d'examiner les griefs d'ordre formel invoqués par le recourant quant à la conduite de la procédure disciplinaire dont il a fait l'objet.

4.1 En premier lieu, le recourant conteste « *la compétence rationae materiae du commandant du Corps des gardes-frontière de la région VI pour ordonner l'ouverture d'une enquête disciplinaire et désigner la personne chargée de l'enquête* ». Il estime en substance que les prescriptions en matière de compétence pour diligenter une enquête disciplinaire, codifiées dans le règlement D-52, ne reposent pas sur une base légale suffisante.

4.1.1 Aux termes de l'art. 98 al. 1 OPers, l'autorité compétente en vertu de l'art. 2 ouvre l'enquête disciplinaire et désigne la personne qui en sera chargée. L'enquête peut être confiée à des personnes extérieures à l'administration fédérale. L'art. 2 al. 4 OPers prévoit que les départements règlent les compétences relatives à l'ensemble des décisions de l'employeur qui

concernent le reste de leur personnel (celui qui n'est pas visé par les al. 1 et 1^{bis}), à moins que la LPers, d'autres actes législatifs supérieurs, la présente ordonnance ou d'autres prescriptions du Conseil fédéral n'en disposent autrement. L'art. 2 al. 5 OPers précise que la compétence de l'employeur de prendre des décisions visées à l'al. 4 est présumée appartenir aux offices fédéraux ou aux unités d'organisation qui leur sont assimilables, pour autant que les départements n'en disposent autrement.

4.1.2 Au cas d'espèce, l'autorité inférieure étant une unité de l'administration fédérale centrale – soit une unité d'organisation au sens de l'art. 2 al. 5 OPers – rattachée au Département fédéral des finances (ci-après : DFF ; cf. Annexe 1 ch. V, 1.6, OLOGA), elle bénéficie de la présomption de compétence de l'art. 2 al. 5 OPers, précision devant être faite que le DFF n'a pris aucune autre disposition à ce propos. Par ailleurs, le règlement D-52, qui délimite les compétences à l'interne de l'AFD, octroie aux commandants des corps de gardes-frontière certaines compétences, dans leurs domaines, leur permettant, notamment, d'ouvrir une enquête disciplinaire (cf. Règlement D-52, ch. 4.3.2).

4.1.3 Il s'ensuit que le commandant C. _____, qui n'agissait pas à titre personnel mais bien au nom de l'autorité inférieure, disposait de la compétence pour ouvrir, par décision du 27 novembre 2017, une enquête disciplinaire à l'encontre du sergent A. _____. Partant, le grief relatif à une prétendue incompétence du commandant C. _____ tombe à faux.

4.2 Le recourant fait ensuite grief à l'autorité inférieure d'avoir omis de considérer son affirmation selon laquelle l'autorisation lui avait été donnée par son ancien supérieur hiérarchique, le commandant B. _____, de ne pas porter de plaquette nominative ou de la porter de manière dissimulée. Il se plaint ainsi d'une constatation incomplète des faits pertinents et estime que l'enquête disciplinaire n'a pas été dûment menée par l'autorité inférieure (cf. art. 99 al. 1 OPers), faute pour elle d'avoir instruit et pris en compte l'ensemble des éléments qui étaient susceptibles de déterminer sa décision.

Il convient de se saisir ici de ce grief tout en relevant qu'il ne s'épuise pas sur le plan formel, dans la mesure où le fait de n'avoir pas tenu compte de cette autorisation dérogatoire est lié à la question du bien-fondé de la décision disciplinaire en cause.

4.2.1 En vertu de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration des preuves. Conformément à l'art. 49 let. b

PA, le recourant peut invoquer la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. La constatation des faits effectuée par l'autorité compétente se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité inférieure ; elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} édition, 2015, p. 566).

4.2.2 Au cas d'espèce, force est à l'analyse du dossier de constater que le recourant a, dès son audition du 11 avril 2018 par la capitaine E. _____, qui était en charge de l'instruction de la procédure disciplinaire, évoqué la dispense octroyée par le commandant B. _____ (cf. procès-verbal de l'audition du 10 avril 2018, p. 2). Or, l'autorité inférieure n'en a tenu aucun compte. Elle n'a en particulier diligenté aucune mesure d'instruction pour la vérifier, préférant, une fois l'audition effectuée, rendre une décision prononçant une sanction disciplinaire, qui ne fait elle-même aucune mention de cette affirmation du recourant.

Or, il sied de considérer qu'à partir du moment où le recourant a évoqué la dérogation obtenue du commandant B. _____ relative au port de la plaquette nominative, l'autorité inférieure ne pouvait, sauf à violer l'art. 12 PA, raisonnablement passer outre et, sans même vérifier ces propos par une mesure d'instruction appropriée et en apprécier les conséquences pour le cas d'espèce, considérer que son employé avait contrevenu aux prescriptions de service et prononcer une mesure disciplinaire. Certes, l'avertissement prononcé sur la base des art. 25 al. 2 LPers et 99 al. 2 let. a OPers est la mesure disciplinaire la plus légère, mais elle demeure une sanction disciplinaire (sur le caractère répressif de mesure, cf. PETER HELBLING, *in* : W. Portmann / F. Uhlmann [Hrsg.], op. cit., n^{os} 49 ss ad art. 25) dans le parcours professionnel jusque-là sans tache du recourant (cf. décision que-rellée, ch. 2.1 « *Quant à la personne* »). L'autorité inférieure se trompe ainsi lorsqu'elle considère qu'un avertissement disciplinaire n'est pas une sanction administrative. Il s'agit bien d'une telle sanction, laquelle ne peut être prise qu'au terme d'une enquête disciplinaire menée à charge et à décharge conformément aux règles de la procédure administrative.

Cette mesure d'instruction s'imposait d'autant plus en l'espèce que l'autorité inférieure ne pouvait ignorer que le recourant avait eu à subir les risques liés à sa fonction dans une mesure qui dépasse clairement l'ordinaire. Ce sacrifice particulier aurait déjà dû, à lui seul, conduire l'autorité

inférieure à clarifier le régime dérogatoire dont se réclamait le recourant dans le cadre de l'instruction disciplinaire. C'est seulement avec vérification faite auprès du commandant B. _____ que l'autorité inférieure aurait pu, ayant clarifié la situation avec son collaborateur, décidé en toute connaissance de cause de maintenir ou de révoquer l'autorisation octroyée par l'ancien commandant.

4.2.3 Au regard de ce qui précède, force est de constater que l'autorité inférieure a établi de manière incomplète les faits pertinents de la présente cause. Cela étant, après le dépôt du recours auprès du Tribunal de céans, l'autorité inférieure a, dans le cadre de la réponse audit recours, contacté le commandant B. _____ – ce qu'elle aurait dû faire avant de rendre la décision querellée –, lequel a confirmé avoir tenu les propos rapportés par le recourant (cf. mémoire de réponse, p. 5). Partant, l'autorité inférieure a elle-même complété son instruction défailante, et le Tribunal considère que les faits sont désormais suffisamment établis pour qu'il puisse examiner, en tenant compte de ce fait à présent vérifié, si la décision querellée respecte les dispositions législatives relatives aux sanctions disciplinaires.

5.

Demeure à présent à déterminer si, après avoir vérifié la réalité de l'autorisation orale dont se prévaut le recourant, l'autorité inférieure pouvait se contenter, pour asseoir son bon droit et maintenir la sanction prononcée à l'encontre de son collaborateur, de « charger » le recourant en lui opposant qu'il aurait dû s'adresser au nouveau commandant pour l'informer qu'une convention spéciale avait été passée avec le commandant B. _____ et que, faute de l'avoir fait, il demeurerait soumis aux prescriptions de service en vigueur et ne pouvait invoquer sa bonne foi.

5.1 De manière générale, les deux parties au contrat de travail doivent exercer leurs droits et obligations – tels que définis dans la LPers (cf. ci-dessus, consid. 3.2.1 pour l'employé, et consid. 3.3.1 pour l'employeur) – conformément au principe de la bonne foi (cf. art. 2 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC, RS 201] et, pour le droit public, art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.1 ; également arrêts de céans A-1754/2017 du 12 décembre 2018, consid. 7.1.1, et A-3750/2016 du 2 février 2017, consid. 3.2.2.1). Cette relation de confiance contractuelle suppose que chaque partie veille à respecter les droits et obligations de l'autre partie et accepte de se voir opposer les conséquences qui peuvent

objectivement être déduites de son propre comportement ainsi que les attentes légitimes qu'elle a créées. Il en résulte que ne peut prétendre à être traité conformément aux règles de la bonne foi que celui qui n'a pas lui-même violé ce principe de manière significative (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.52/2003 du 23 janvier 2004, consid. 5.2 et la référence citée, dont une traduction est publiée *in* : RDAF 2005 II 109, p. 120 ; également THIERRY TANQUEREL, *op. cit.*, n° 580).

C'est à l'aune de cet équilibre dans l'exercice par chaque partie de ses droits et obligations respectifs qu'il convient d'examiner les circonstances de l'espèce.

5.2 En premier lieu, il ressort des déclarations que le recourant a faites le 10 avril 2018, dans le cadre de l'enquête disciplinaire ouverte à son encontre, qu'au jour de la visite à (...) du directeur général des douanes, le 18 octobre 2017, il portait sa plaquette nominative de manière « *légèrement dissimulée par le crochet du badge (...)* ». Ce mode de faire n'est pas conforme aux obligations contractuelles du recourant.

La directive interne du Corps des gardes-frontière relative à la tenue, à l'équipement et à la plaquette nominative, communiquée par l'entremise de la note de service « *Info-News 35/2017* », rappelle en effet que le membre du corps des gardes-frontière est tenu de « *porter la plaquette nominative avec l'uniforme, et de décliner son nom sur requête (ou son numéro de matricule dans des situations susceptibles de présenter un danger pour l'intégrité du collaborateur)* ». Cette obligation se fonde, selon l'autorité inférieure, sur un « *récent arrêt du Tribunal fédéral* », qui s'est révélé être un jugement du 23 avril 1998 (publié aux ATF 124 I 85) portant sur l'obligation pour les fonctionnaires de police du canton de Bâle-Ville de porter un badge d'identité. Dans cet arrêt, il a été considéré que l'obligation faite aux fonctionnaires de police de porter un badge d'identification sur l'uniforme répondait à un intérêt public suffisant pour justifier une atteinte à la liberté personnelle, en tant qu'elle vise à améliorer les relations entre la police et les citoyens, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but. Contrairement à ce que soutenait la Fédération des fonctionnaires de police du canton de Bâle-Ville, cette obligation n'est pas contraire à l'art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101).

Par ailleurs, le recourant a expressément admis avoir pris connaissance de ladite note (cf. procès-verbal de l'audition du 10 avril 2018, p. 2). Comme l'a précisé à juste titre l'autorité inférieure, le but de cette directive

est de permettre au voyageur contrôlé de pouvoir identifier l'agent des gardes-frontière qui y procède. Aussi, le fait de rendre invisible, même partiellement, l'identité figurant sur ladite plaquette contrevient tant à la lettre qu'au but de cette directive, qui n'est dès lors plus respectée. Or, un employé qui n'observe pas les directives ou les instructions qui lui sont données viole son devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts de la Confédération au sens de l'art. 20 LPers (cf. ci-dessus, consid. 3.2.1).

5.3 Pour sa défense, le recourant estime toutefois que la directive relative au port de la plaquette nominative ne lui était pas opposable étant donné la dérogation obtenue de la part du commandant B._____.

5.3.1 Au cas d'espèce, il n'est pas contesté que la dérogation octroyée par l'ancien commandant, dont l'octroi a été dûment confirmé, ne figure pas dans le dossier personnel du recourant et qu'elle n'avait pas été communiquée par le commandant B._____ à son successeur, le commandant C._____. Or, le dossier personnel de l'employé doit comprendre toutes les données relatives à la conclusion et au déroulement des rapports de travail (cf. REMY WYLER / BORIS HEINZER, Droit du travail, 3^{ème} édition, 2014, p. 340). Le dossier personnel contient toutes les pièces intéressant sa situation administrative et tous les rapports concernant sa compétence, son rendement ou son comportement, de même que les observations formulées par l'employé à l'égard desdites pièces. Ce principe de complétude a pour but de garantir les droits de la défense de l'employé. En particulier, sont répertoriées à l'annexe 3 de l'ordonnance du 22 novembre 2017 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération (OPDC, RS 172.220.111.4), auquel renvoie l'art. 31 al. 2 OPDC, les données devant figurer au dossier du personnel. Il s'ensuit que l'employeur doit veiller à la complétude du dossier personnel de ses collaborateurs en y intégrant notamment les éventuelles autorisations qui lui sont octroyées.

Ainsi, la dérogation – non contestée – au bénéfice du recourant, qui portait de surcroît sur un aspect sensible du travail de garde-frontière – le port de la plaquette nominative – et présentait une importance manifeste au vu de son parcours professionnel douloureux, aurait dû figurer dans son dossier personnel et l'on ne saurait lui faire grief de cette lacune. Cette carence est seule opposable à l'autorité inférieure. Par ailleurs, la dérogation octroyée au recourant par son ancien supérieur hiérarchique lie l'autorité inférieure dans la mesure même où ce dernier agissait manifestement dans le cadre de ses fonctions.

5.3.2 Certes, l'on peut reprocher au recourant de ne pas s'être enquis, après avoir pris connaissance de la note de service « *Info-News 35/2017* », du sort de ladite dérogation. Cela également car la directive était claire et que la dérogation dont il bénéficiait remontait à 2008 et était motivée par des faits survenus en 1998. Au surplus, le recourant ne travaillait plus à un poste de garde-frontière extérieur, mais à l'intérieur de (...), dans un endroit dit « *propre* » eu égard aux contrôles déjà effectués sur les personnes se présentant à la douane. A rebours, il doit toutefois être tenu compte du fait qu'entre la publication et la visite du directeur général des douanes, le recourant a travaillé durant quatorze jours, période suffisante pour en prendre connaissance mais relativement courte pour clarifier la situation auprès de son employeur, si bien que sa bonne foi ne saurait être mise en doute. De plus, l'on ignore si et comment le recourant portait sa plaquette nominative avant le 18 octobre 2017, mais force est de constater l'absence de toute controverse à ce propos.

En toute hypothèse, il découle de la jurisprudence précédemment rappelée (cf. ci-dessus, consid. 5.1) que la propre négligence de l'autorité inférieure quant à la gestion de l'autorisation dont bénéficiait le recourant conduit à ne pas devoir considérer que le défaut de clarification de sa situation par le recourant lui-même, à tout le moins dans les deux semaines ayant précédé l'incident en cause, ait pu venir rompre le lien de confiance qui le liait à son employeur quant à la dérogation dont il bénéficiait au vu de sa situation particulière. En d'autres termes, l'autorité inférieure, en carence de son devoir de diligence, ne peut en tirer argument pour opposer au recourant sa prétendue mauvaise foi.

5.4 Partant, si le Tribunal se doit de constater que le recourant, en date du 18 octobre 2017, a contrevenu aux prescriptions de service relatives au port de la plaquette nominative, ce fait ne saurait, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, lui être reproché. Celles-ci amènent le Tribunal à considérer que le recourant pouvait de bonne foi s'estimer toujours au bénéfice de la dérogation octroyée par le commandant B._____, laquelle lui permettait de ne pas porter la plaquette ou de la porter de manière dissimulée. Partant, l'autorité inférieure ne pouvait, sur cette seule base, conclure à une violation de l'art. 20 LPers et prononcer une sanction disciplinaire, serait-elle la plus légère, le recourant n'ayant en l'occurrence manqué à ses devoirs ni volontairement ni par négligence, au vu des circonstances particulières de l'espèce.

6.

Il s'ensuit que le recours doit être admis au sens des considérants. La décision disciplinaire rendue par l'autorité inférieure le 23 août 2018 est par conséquent annulée.

7.

Demeure la question des frais et dépens.

7.1 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.

7.2 Dans la mesure où le recourant obtient gain de cause et où il a eu recours aux services d'une mandataire professionnelle, l'autorité inférieure, qui succombe, lui versera une indemnité de dépens (cf. 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, la mandataire n'a pas communiqué au Tribunal le détail des prestations fournies. Aussi, vu les art. 8 ss FITAF, le Tribunal, se basant sur le dossier de la cause et tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière ainsi que de l'ampleur du travail accompli par la mandataire – rédaction d'un mémoire de recours de dix pages déposé le 12 novembre 2018 et de brèves observations en date du 30 janvier 2019 –, retient que le versement d'un montant de 2'500 francs à titre de dépens s'avère équitable en la présente cause.

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis au sens des considérants.

2.

La décision disciplinaire du 23 août 2018 est annulée.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.

Une indemnité de 2'500 francs est allouée au recourant à titre de dépens, à la charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Recommandé)
- au Département fédéral des finances (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Jean-Luc Bettin

Indication des voies de droit :

Les décisions du Tribunal administratif fédéral concernant les rapports de travail de droit public peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 15'000 francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. b et al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). S'il s'agit d'une contestation non pécuniaire, le recours n'est recevable que si celle-ci touche à la question de l'égalité des sexes (art. 83 let. g LTF). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :