



Cour I
A-180/2019

Arrêt du 22 octobre 2019

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Jürg Steiger, Christoph Bandli, juges,
Manuel Chenal, greffier.

Parties

A. _____,
(...),
représenté par
Maître Baptiste Allimann, avocat,
Allimann Avocats au Barreau,
Rue de l'Avenir 12, Case postale 411, 2800 Delémont 1,
recourant,

contre

Direction d'arrondissement des douanes (...),
(...),
autorité inférieure.

Objet

Décision disciplinaire.

Faits :**A.**

A._____ (ci-après : l'employé), né le (...), a été engagé par la Confédération suisse, représentée par l'Administration fédérale des douanes (ci-après : l'employeur ou autorité inférieure ou encore AFD), par contrat de travail de durée indéterminée [de] 1988.

B.

Depuis le (...) 2006, l'employé occupe la fonction de (...) auprès de (...).

C.

Par courrier du 20 mars 2018, les époux X._____ se sont plaints auprès de la Direction générale des douanes à (...) du comportement de A._____ à leur encontre.

En substance, ils reprochent à ce dernier de les avoir importunés de plusieurs manières et à différentes reprises, hors cadre professionnel, et ce depuis juin 2017.

Les époux X._____ ont joint à leur courrier une ordonnance pénale du Ministère public de (...) datée du 1^{er} février 2018 par laquelle A._____ est déclaré coupable d'injures, d'utilisation abusive d'une installation de télécommunication, de menaces, d'infraction à la loi fédérale sur la circulation routière et de contravention à la législation sur les armes, respectivement condamné à une peine pécuniaire de 20 jours-amende avec sursis, à une amende additionnelle de CHF 400.00 ainsi qu'à une amende contraventionnelle de CHF 1'300.00.

Non contestée dans le délai légal, l'ordonnance pénale est entrée en force.

D.

En date du 14 avril 2018, et à la suite de la plainte précitée, l'AFD, respectivement la Direction d'arrondissement des douanes (...), a ouvert une enquête disciplinaire à l'encontre de l'employé.

E.

Par décision du 3 décembre 2018, l'autorité inférieure a prononcé des mesures disciplinaires à l'encontre de l'employé, soit son transfert au poste de douane de (...) au 1^{er} février 2019 ainsi qu'un avertissement, lequel a été détaillé dans un document daté du 7 décembre 2018.

En substance, l'autorité inférieure a considéré que les actes commis par son employé dans sa sphère privée, en partie sanctionnés par l'ordon-

nance pénale du 1^{er} février 2018, ainsi que l'omission par ce dernier d'aviser sa hiérarchie de cette condamnation conformément aux prescriptions en matière de droit du personnel, étaient susceptibles de compromettre grièvement l'image de l'AFD, la confiance des citoyens envers les organes de l'Etat ainsi que la crédibilité du recourant vis-à-vis de ses subordonnés, partant que les manquements étaient constitutifs d'une violation grave du devoir de fidélité. Considérant en outre que les rapports de confiance avec la hiérarchie directe du recourant étaient rompus, l'autorité inférieure a estimé que le transfert de ce dernier dans une autre ligne hiérarchique était nécessaire.

L'autorité inférieure a encore précisé que le comportement hors service du recourant avait déjà, par le passé, nui à la réputation, au prestige et à la crédibilité de l'AFD, respectivement que le recourant avait été expressément mise en garde à l'occasion d'enquêtes disciplinaires subséquentes qui n'avaient pas abouties au prononcé de sanctions, contre l'adoption de comportements dans le domaine privé qui pouvaient se répercuter sur l'employeur.

F.

Par acte du 10 janvier 2019, A._____ (ci-après aussi : le recourant) a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF) contre cette décision et requis l'octroi de l'effet suspensif.

En substance, le recourant invoque une constatation inexacte des faits. Il nie notamment avoir commis les infractions pour lesquelles il a été reconnu coupable par ordonnance pénale et qui lui sont, entre autres, reprochées dans la présente procédure. A titre de moyen de preuve, il requiert l'édition du dossier pénal. En outre, il se prévaut d'une violation du principe de l'interdiction de la double peine, motif pris que les faits sur lesquels l'AFD appuie sa décision ont déjà été, pour partie, sanctionnés au niveau pénal. Enfin, le recourant argue que la mesure disciplinaire consistant en son transfert viole les principes de la proportionnalité et de la bonne foi. Dans le cadre de sa requête d'effet suspensif, le recourant, certificat médical à l'appui, a fait valoir qu'un transfert serait susceptible d'affecter sa santé psychique.

G.

L'autorité inférieure s'est déterminée sur l'octroi de l'effet suspensif par pli du 31 janvier 2019. Elle a conclu à son rejet.

L'autorité précédente a précisé que les rapports de confiance entre le recourant et son supérieur hiérarchique direct avaient été définitivement rompus en raison, notamment, non seulement de l'omission par le recourant d'aviser ce dernier de sa condamnation pénale, mais également de son omission de l'aviser du déroulement de l'enquête disciplinaire diligentée par la section antifraude de l'AFD à son encontre.

H.

Par décision incidente du 1^{er} février 2019, le Tribunal n'a pas octroyé l'effet suspensif au recours à titre de mesure superprovisionnelle urgente.

I.

Par décision incidente du 12 mars 2019, le Tribunal a rejeté la demande d'octroi de l'effet suspensif.

J.

Dans sa réponse du 23 avril 2019, l'autorité inférieure a renvoyé à sa décision attaquée. Elle a précisé que la durée indéterminée du transfert découlait du maintien du recourant dans une fonction de (...), laquelle implique des tâches (...) qui doivent nécessairement s'inscrire dans la continuité.

K.

Par acte du 23 mai 2019, le recourant a déposé ses observations finales. Il conteste en bloc les faits, moyens et allégués de la prise de position du 31 janvier 2019 de l'autorité précédente. Il a notamment relevé que son transfert rallongeait la durée de son trajet depuis son domicile jusqu'à son lieu de travail de 30 minutes en raison des embouteillages.

L.

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

Droit :

1.

1.1 La procédure de recours 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) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Sous réserve de l'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. c LTAF, qui n'est pas réalisée ici, le Tribunal est compétent, en vertu de l'art. 36 al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1), pour connaître des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par l'employeur fédéral. En l'espèce, l'acte attaqué du 3 décembre 2018, rendu par l'employeur du recourant, satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, de sorte que le présent Tribunal est compétent pour connaître de la contestation portée devant lui.

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

1.4 Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi, le recours est ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

2.1 Selon l'art. 49 PA, le Tribunal 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). Le Tribunal fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales

que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2). En matière de droit du personnel, le Tribunal examine avec retenue les questions ayant trait à l'appréciation des prestations des employés, à l'organisation administrative ou de problèmes liés à la collaboration au sein du service et des relations de confiance. Il ne substitue pas sans motifs impérieux son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité administrative. Cette réserve n'empêche pas le Tribunal d'intervenir lorsque la décision attaquée semble objectivement inopportune (cf. ATAF 2007/34 consid. 5 ; arrêt du TAF A-3750/2016 du 7 février 2017 consid. 1.4.1 ; MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungs-gericht*, 2^{ème} éd., Bâle 2013, n° 2.160).

2.2 Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. MOSER ET AL., *op. cit.*, n° 2.165). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 et réf. cit.).

2.3 L'objet du présent litige consiste à savoir si la décision disciplinaire du 3 décembre 2018, laquelle comprend l'avertissement et le transfert disciplinaire du recourant, est conforme au droit.

3.

Dans son recours du 10 janvier 2019, le recourant se prévaut d'une violation du principe de l'interdiction de la double peine (*ne bis in idem*). Ce principe interdisant non seulement la double peine mais également la double poursuite, le constat de sa violation devrait aboutir au classement de la présente procédure, de sorte qu'il convient d'examiner ce grief en premier lieu. Ainsi que le Tribunal l'a déjà rappelé dans ses décisions incidentes des 1^{er} et 12 mars 2019, le prononcé de mesures administratives à l'endroit d'un employé ayant déjà été condamné pénalement ne viole pas le principe *ne bis in idem* en raison de la nature différente des sanctions pénales et des mesures administratives (cf. arrêt du TAF A-3198/2014 du 16 décembre 2014 consid. 4.2.2 ; par analogie avec le droit de la circulation routière, voir l'ATF 137 I 366). La solution inverse pourrait aboutir à des résultats absurdes dans des cas similaires au cas d'espèce, puisque l'administration se verrait dans l'impossibilité de prendre des mesures discipli-

naires même à l'encontre de celui qui, par la commission d'infractions pénales particulièrement graves, mettrait sérieusement en péril la crédibilité et le bon fonctionnement de l'Etat, et ce au seul motif que les faits incriminés auraient déjà été saisis au niveau pénal.

Il résulte de ce qui précède que le grief doit être rejeté.

4.

4.1 Le recourant invoque une constatation inexacte des faits et requiert, à titre de moyen de preuve, l'édition du dossier pénal duquel a été extrait l'ordonnance pénale se trouvant, elle, déjà au dossier de la présente procédure. Il conteste en bloc « les faits retenus par ordonnance pénale ». Dès lors que l'ordonnance pénale sanctionne précisément une partie des comportements que l'AFD reproche au recourant, il y a lieu de retenir que ce dernier, par cette formulation, conteste les comportements tels qu'établis par l'AFD et fondant en partie sa décision, cette précision étant nécessaire au vu de l'indépendance de la présente procédure avec la procédure pénale. En revanche, le recourant ne conteste pas avoir omis d'informer sa hiérarchie tant de sa condamnation pénale que de l'enquête disciplinaire y faisant suite.

La requête tendant à l'édition du dossier pénal et le grief de la constatation inexacte des faits étant étroitement imbriqués, ces deux points seront examinés simultanément.

4.1.1 Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, le Tribunal – comme l'autorité inférieure – peut renoncer à l'administration d'une preuve offerte, s'il appert qu'elle porte sur des considérations sans rapport pertinent avec le litige ou qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, au vu du dossier à sa disposition (cf. art. 12 et 33 al. 1 PA ; ATF 131 I 153 consid. 3 ; arrêt du TF 5A_450/2016 du 4 octobre 2016 consid. 3.2 et réf. cit. ; arrêts du TAF A-4319/2015 du 16 mars 2016 consid. 2.3, B-644/2014 du 28 octobre 2015 consid. 4.3.2.1). Lorsque le Tribunal estime que l'état de fait est clair et que sa conviction est acquise sur la base de pièces écrites ayant une haute valeur probatoire, il peut rendre sa décision. Dans cette hypothèse, il renoncera à des mesures d'instruction et à des offres de preuve supplémentaires, en procédant si besoin à une appréciation anticipée de celles-ci (cf. également ATF 137 III 208 consid. 2.2 ; arrêt du TAF-A 5433/2015 du 2 mars 2017 consid. 1.4.1). Il n'est pas nécessaire que la conviction du Tribunal confine à une certitude absolue qui exclurait toute autre possibilité. Il suffit qu'elle découle de l'expérience de la vie et

du bon sens et qu'elle soit basée sur des motifs objectifs (cf. ATF 130 III 321 consid. 3.2 ; ATAF 2012/33 consid. 6.2.1; plus récent : arrêt du TAF A-2884/2016 du 8 mars 2017 consid. 2.2).

4.1.2 En l'état, le dossier de la cause comprend, notamment, la dénonciation des époux X. _____ du 20 mars 2018, l'ordonnance pénale du 1^{er} février 2018 et l'audition du recourant du 4 mai 2018 réalisée au cours de l'enquête disciplinaire débouchant sur la décision querellée. Or, il s'avère que lors de cette audition, le recourant a précisément admis une partie des faits qui lui sont reprochés dans la présente procédure et dont font état tant la dénonciation des époux X. _____ que l'ordonnance pénale. En particulier, le recourant a reconnu avoir traité l'un des dénonciateurs au téléphone de « sale frontalier » et de lui avoir déclaré « sale frontalier tu viens me faire chier chez moi ». Il a également reconnu, à l'occasion d'un trajet en voiture, l'avoir empêché de le dépasser en se déportant sur la voie de gauche. Le recourant a également reconnu avoir téléphoné aux dénonciateurs un matin à 6h45, niant toutefois que ce fût pour les insulter, prétendant qu'il s'agissait plutôt de les mettre en garde. De même, il a reconnu avoir klaxonné à proximité du domicile des dénonciateurs à 6h20 le matin, prétendant que c'était là en raison de la présence de corneilles sur la route. Ça n'est que plus tard en procédure, et une fois pourvu d'un représentant, que le recourant a nié – en bloc – avoir commis les faits qui lui sont imputés dans l'ordonnance pénale, sans néanmoins expliquer à aucun moment ce revirement subit de version. Concernant en particulier l'infraction à la législation sur les armes, le recourant prétend dans son recours du 10 janvier 2019 que son omission d'indiquer l'existence d'une procédure pénale pendante à son encontre dans le formulaire d'autorisation d'acquisition d'une arme relève de l'oubli et non pas de l'intention frauduleuse. Interrogé sur ce point dans son audition du 4 mai 2018, il a expliqué son omission en alléguant qu'il pensait que seules les infractions à la législation sur les armes devaient être mentionnées, et qu'en tout état de cause il ne savait pas qu'une procédure pénale dirigée contre lui était pendante, et ce alors même qu'il avait déjà été auditionné par la police dans ce cadre. Ces explications, respectivement ces ignorances prétendues, apparaissent extrêmement peu crédibles au vu du domaine d'activité du recourant et des connaissances qu'il implique. De surcroît, au vu de la règle en procédure pénale qui veut que tout prévenu soit informé immédiatement de ses droits et de son statut en procédure (art. 158 al. 1 du Code de procédure pénale suisse, RS 312.0), on voit mal que le recourant ait pu ignorer qu'une procédure dirigée à son encontre était pendante. En outre, il ne s'agirait pas là d'un oubli mais d'une ignorance, de sorte que là encore le recourant se montre inconstant, les explications données lors de son audition du 4 mai

2018 (thèse de l'ignorance) ne convergeant pas avec celles avancées dans son recours du 10 janvier 2019 (thèse de l'oubli). Ainsi, force est de constater que les dénégations – au demeurant toutes péremptoires – du recourant dans son recours du 10 janvier 2019 ne sont pas crédibles et que les pièces au dossier convergent et attestent à suffisance de la réalité des faits qui lui sont reprochés dans la présente procédure. En ces circonstances, on voit mal que l'édition du dossier pénal puisse apporter quoique ce soit, ni étayer d'une quelconque manière la thèse du recourant. Ce dernier n'explique d'ailleurs pas en quoi l'autorité de poursuite aurait mal établi les faits, respectivement en quoi les faits tels qu'ils figurent dans l'ordonnance pénale ne seraient pas exacts. Il se contente au contraire de les nier péremptoirement et en bloc, ce qui est très insuffisant pour accréditer la thèse que l'édition du dossier pénal puisse avoir la valeur probante escomptée. Il apparaît au contraire évident que l'édition du dossier pénal confirmerait les faits tels que résumés dans l'ordonnance pénale déjà jointe au dossier. En outre, le juge administratif n'étant pas lié par le juge pénal, le recourant devrait expliquer pourquoi il a admis dans le cadre de la procédure administrative, soit lors de son audition du 4 mai 2018, une partie des faits qu'il conteste désormais, explication qu'il n'a jamais donnée ni même tentée.

4.1.3 Concernant les « antécédents disciplinaires » du recourant, l'autorité inférieure a fait état de comportements adoptés par le recourant hors service en 2011 et 2012 et qui ont débouché sur plusieurs plaintes. Elle a précisé qu'à l'issue d'enquêtes disciplinaires aucune mesure n'avait été prise mais que le recourant avait été rendu attentif au fait que ses affaires privées devaient dorénavant être réglées sans impliquer le nom de son employeur. Dans sa prise de position du 31 janvier 2019 relative à la demande de restitution de l'effet suspensif comme dans sa réponse du 23 avril 2019, l'autorité précédente a encore précisé qu'elle avait, à l'époque, soutenu le recourant tout en lui rappelant que son comportement et ses affaires privées ne devaient pas avoir d'impact négatif sur l'AFD. Dans son acte du 7 décembre 2018 par lequel elle motive spécifiquement le prononcé de l'avertissement, l'autorité précédente a rapporté que les comportements en question avaient nui « considérablement à la réputation, au prestige et à la crédibilité de l'AFD ».

4.1.3.1 Le recourant, qui ne revient pas expressément sur ce point dans ses écrits par devant le TAF, avait fait valoir devant l'autorité précédente que les procédures en question avaient été classées et que par conséquent, l'on ne saurait mettre à sa charge dans la présente procédure l'existence d'antécédents disciplinaires. En d'autres termes, le recourant a implicitement reconnu que certains de ses comportements adoptés dans sa

sphère privée s'étaient répercutés dans la sphère professionnelle, dans la mesure notamment où des plaintes de tiers avaient été adressées à son employeur. En revanche, il a contesté avoir agi fautivement, respectivement qu'on puisse le lui adresser un quelconque reproche.

4.1.3.2 En l'espèce, aucune pièce relative aux antécédents en question ne se trouve au dossier. Dans la mesure où, selon les propres dires de l'autorité inférieure, aucune sanction disciplinaire n'avait été prononcée alors même que des enquêtes disciplinaires avaient formellement été ouvertes, et que de plus l'AFD avait pris position à l'époque en faveur du recourant, il paraît douteux que l'on puisse retenir que celui-ci ait, par le passé, adopté fautivement des comportements qui avaient nui considérablement à la réputation et au prestige de l'employeur, respectivement que l'on puisse, dans la présente procédure, mettre à charge du recourant un passif en la matière. Quoiqu'il en soit, et quand bien même on ne les retiendrait pas comme « antécédents », il n'en demeure pas moins que des comportements adoptés par le recourant dans sa sphère privée ont déjà donné lieu, par le passé, à l'ouverture d'enquêtes disciplinaires, et qu'à cette occasion le recourant a été rendu attentif au fait que ses affaires privées pouvaient se répercuter dans la sphère professionnelle, respectivement qu'il devait dorénavant être vigilant.

4.1.4 Il résulte de ce qui précède que tant la requête tendant à l'édition du dossier pénal – par appréciation anticipée des preuves – que le grief portant sur la constatation inexacte des faits doivent être rejetés.

5.

5.1 Il convient d'examiner à présent si le prononcé des mesures disciplinaires litigieuses respectait les dispositions légales pertinentes. Le Tribunal présentera le cadre juridique régissant les mesures disciplinaires (consid. 5.2 infra), et en particulier les conditions requises pour leur prononcé (consid. 5.3 infra). Puis il examinera, à l'aune de ce cadre, si l'autorité inférieure était fondée à prendre lesdites mesures (consid. 5.3.1 ss infra). Enfin, il s'agira de traiter les griefs de la violation des principes de la proportionnalité (consid. 5.5 infra) et de la bonne foi (consid. 5.6 infra).

5.2 A teneur de l'art. 25 LPers, l'employeur prend les mesures nécessaires à l'exécution correcte des tâches (al. 1). A cette fin, il peut notamment adresser un avertissement à l'employé ou ordonner à ce dernier un changement de lieu de travail (al. 2). En vertu de l'art. 99 al. 2 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3), l'employé

qui a manqué à ses obligations professionnelles par négligence s'expose à différentes mesures disciplinaires, notamment à l'avertissement (let. a). L'al. 3 précise que les mesures disciplinaires les plus incisives ne peuvent être prononcées que contre l'employé qui a manqué à ses obligations professionnelles intentionnellement ou par négligence grave. Tel est notamment le cas d'un changement du lieu de travail (let. d). 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 (Message du 14 décembre 1998 concernant la loi sur le personnel de la Confédération, FF 1999 1421 ; PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BPG, 2013, Art. 25 N 12; cf. également HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. éd. 2016, N. 1506 ; arrêt du TAF A-2180/2016 du 30 août 2016 consid. 3.1.1).

5.3 Le prononcé de toutes mesures disciplinaires présuppose le respect de certaines conditions, qu'il convient succinctement de préciser. L'employé doit d'abord avoir manqué à ses devoirs (art. 99 al. 2 et 3 OPers). A cet égard, le manquement de l'employé peut notamment consister en un comportement adopté *hors service* lorsqu'il en résulte des conséquences négatives sur les rapports de travail (cf. arrêt du TAF A-2180/2016 consid. 3.1.2 ; arrêt du TAF A-4586/2014 du 24 mars 2015 consid. 3.3.2 ; cf. aussi consid. 5.3.4 infra). Le manquement doit en outre être établi dans le cadre d'une enquête disciplinaire dûment menée (art. 99 al. 1 OPers). Pour qu'un manquement puisse être reproché à l'employé, encore faut-il, d'une part, que celui-ci 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. Ainsi, le manquement a été commis fautivement, soit intentionnellement, soit par négligence. Les mesures disciplinaires les plus incisives, soit notamment celles qui figurent à l'al. 3 de l'art 99 OPers, au nombre desquelles figure le changement du lieu de travail (let. d), présupposent un manquement qualifié, soit un manquement grave. Enfin, le principe de la proportionnalité doit être respecté.

Il convient donc d'examiner successivement si le recourant a violé fautivement une obligation professionnelle (consid. 5.3.1 infra), respectivement qualifier la gravité de celle-ci (consid. 5.4 infra), puis examiner si le choix des mesures disciplinaires prononcées le 3 décembre 2018 satisfait au principe de la proportionnalité (consid. 5.5 infra) et également au principe de la bonne foi (consid. 5.6 infra), le recourant soulevant également expressément ce grief. L'exigence d'une enquête disciplinaire dûment menée

n'étant pas litigieuse, le Tribunal ne reviendra pas sur ce point, étant attendu que le recourant est représenté par un mandataire professionnel et qu'il a eu plusieurs fois l'occasion d'exercer son droit d'être entendu en procédure.

5.3.1 A teneur de l'art. 20 al. 1 LPers, l'employé 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. Le devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts 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 (PETER HELBLING, op. cit., n° 41 ad art. 20 LPers). L'étendue du devoir de fidélité qui lui incombe s'inspire de l'art. 321e CO. Il se détermine en fonction de la relation de travail particulière, en tenant compte du risque professionnel, du degré de formation ou des connaissances spéciales qui sont exigées, ainsi que des capacités et qualités de l'employé que l'employeur connaissait ou devait connaître (cf. PETER HELBLING, op. cit., n° 20 et 48 s ad art. 20 LPers).

5.3.2 Les devoirs accessoires tombent aussi sous la définition du devoir de diligence et de sauvegarde des intérêts. Ainsi, il est exigé de l'employé qu'il s'abstienne d'actes perturbant les relations de travail, par exemple, en matière d'activités accessoires (art. 23 LPers), de violation du secret professionnel (art. 22 LPers), d'acceptation de dons ou autres avantages dans l'exercice de ses fonctions (art. 21 al. 3 LPers) ou des actes illicites ou relevant du droit pénal qui perturbent la relation de travail (cf. PETER HELBLING, op. cit., n° 22 s ad art. 20 LPers). L'étendue du devoir de fidélité dépend fortement de la place de l'employé dans le service. Ainsi, si l'employé est un cadre, dit devoir sera plus élevé que s'il s'agit d'un subordonné (cf. arrêt du TF 4A_298/2011 du 6 octobre 2011 consid. 2 et réf. cit.).

5.3.3 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 ; PETER HELBLING, op. cit., n° 50 s ad art. 20 LPers). Le devoir de fidélité vise à assurer le fonctionnement de l'administration publique, de façon à ce que la confiance

des administrés placée dans l'Etat ne soit pas décrédibilisée. Comme toute norme juridiquement indéterminée, sa portée doit être déterminée par une pesée des intérêts (cf. ATF 136 I 322 consid. 3.2 ; arrêt du TAF A-969/2014 précité consid. 5.2.2 et réf. cit.).

5.3.4 S'agissant plus spécifiquement du devoir de fidélité des agents de police, le Tribunal fédéral a déjà 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'état 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 TF 8C_146/2014 du 26 juin 2014 consid. 5.5 ; voir également les arrêts du TAF A-4464/2015 du 23 novembre 2015 consid. 3.4.2 et A-4586/2014 consid. 3.4.3.1). Le Tribunal administratif fédéral a jugé que cette jurisprudence était également applicable par analogie aux gardes-frontières qui, en tant que représentants de l'État, sont également chargés de garantir la sécurité et l'ordre public. Ceux-ci doivent en effet assurer la mise en œuvre de diverses prescriptions juridiques et, au besoin, les faire respecter par la force (arrêt du TAF A-4586/2014 consid. 3.4.3.1). Ainsi, l'étendue du devoir de fidélité dans la sphère privée de l'employé dépend non seulement de la fonction de celui-ci, mais également de la nature et de la sensibilité du domaine dans lequel il évolue. Aussi, dans la mesure où l'employé est tenu de s'abstenir de tout acte susceptible d'affecter la confiance du public dans l'intégrité de l'administration et de ses employés, il importe peu, sur le principe, que le comportement incriminé ait effectivement, dans le cas considéré, été rendu public et ait attiré l'attention (PETER HÄNNI, Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienstrecht, 1993, p. 206 et suivantes).

5.3.5 En l'espèce, sur le plan technique, la qualité des prestations du recourant n'est pas contestée. Sont en revanche visés ses comportements dans le domaine privé ainsi que son manque de transparence vis-à-vis de sa hiérarchie. A cet égard, il faut d'abord relever que le recourant occupe une fonction de (...). En cette qualité et en raison notamment des tâches (...) qui y sont inhérentes, il doit assumer un rôle d'exemple. En outre, le recourant fait partie du personnel assermenté, de sorte que son devoir de diligence et de fidélité s'en trouve encore accru. Cela tient non seulement au fait qu'en prêtant serment, il s'est expressément et formellement engagé à remplir en conscience les devoirs de sa charge, mais également parce qu'il en découle un statut privilégié en vertu duquel l'assermenté voit ses compétences étendues. De surcroît, dans un domaine sensible tel que le

domaine douanier où les agents publics ont pour mission d'assurer la sécurité publique et de faire respecter de nombreuses lois et ordonnances, le degré d'exemplarité requis apparaît primordial, en particulier sur le plan pénal, ainsi qu'il l'a été rappelé ci-avant (consid. 5.3.4 supra). Il apparaîtrait inadmissible que ceux qui, investis de prérogatives de puissance publique pour faire respecter des dispositions légales, ne s'y conforment pas eux-mêmes. Il en va non seulement du crédit de (indication de la fonction) vis-à-vis de ses subordonnés mais également de celui de l'AFD vis-à-vis de l'extérieur, crédit nécessaire pour que l'institution puisse mener efficacement les missions d'intérêt public qui lui échoient. Or, non seulement le recourant s'est rendu coupable de plusieurs infractions, dont certaines ont par ailleurs été commises à répétées reprises – ce qui exclut l'hypothèse d'un dérapage ponctuel – mais encore d'une infraction à la législation sur les armes en omettant d'indiquer l'existence d'une procédure pénale pendante à son encontre en remplissant le formulaire idoine pour acquérir une arme. Or, si la commission de cette dernière infraction par le citoyen lambda peut paraître somme toute d'une faible gravité, il en va différemment lorsque l'auteur est actif dans le domaine des douanes, de surcroît lorsque ladite personne occupe une fonction de (...). En effet, ce faisant, le recourant n'a pas seulement enfreint une règle pénale, mais il a violé une règle qui est rattachée à son domaine d'activité professionnelle. Aussi, le recourant a été condamné pour avoir traité un tiers de « sale frontalier », respectivement de lui avoir déclaré « sale frontalier tu viens me faire chier chez moi ». Ces propos, tenus hors cadre professionnel, sont de nature à éveiller des doutes chez l'observateur extérieur sur l'objectivité et la neutralité avec lesquelles les agents de l'AFD exercent, dans le cadre professionnel, leurs missions d'intérêt public.

5.3.6 Le fait que les comportements du recourant aient eu lieu hors service n'est pas décisif, le devoir de fidélité pouvant s'étendre – en fonction notamment de la fonction hiérarchique de l'intéressé et de la sensibilité du domaine concerné – hors le cadre professionnel, ainsi qu'il l'a été rappelé ci-avant (consid. 5.3.4 supra). Cette extension des devoirs à charge de l'employé dans sa vie privée – qui n'est certes pas l'apanage du droit public, mais qui revêt en ce domaine une importance accrue en raison de la confiance que les citoyens doivent pouvoir placer en l'Etat – est nécessaire pour une protection effective notamment de la réputation et du crédit de l'employeur, dès lors que la frontière entre la sphère privée et la sphère professionnelle n'est pas imperméable, respectivement que le comportement dans l'une peut se répercuter dans l'autre. Cette perméabilité entre les deux sphères est d'ailleurs illustrée par la présente affaire, puisque ce

sont des tiers (les dénonciateurs) qui en ont appelé à l'employeur du recourant pour se plaindre de comportements pourtant commis dans le domaine privé. Ainsi, bien que dans une moindre mesure, il est manifeste que par son comportement hors service le recourant a porté atteinte au crédit et à la réputation de son employeur. Au demeurant, et ainsi qu'il l'a déjà été rappelé ci-avant (consid. 5.3.4 supra), dans la mesure où l'employé est tenu de s'abstenir de tout acte susceptible d'affecter le crédit et la réputation de l'Etat, les répercussions effectives du comportement incriminé ne sont pas, sur le principe, décisives.

5.3.7 En conclusion, au vu de sa fonction de (...) et de son statut de membre du personnel assermenté, ainsi que du domaine sensible de la douane dans lequel il évolue, le recourant était tenu de s'abstenir, dans le privé, d'adopter des comportements tels que ceux qui lui sont reprochés, afin de préserver le prestige et la crédibilité de l'AFD ainsi que la sienne propre. Ainsi, en adoptant les comportements incriminés dans sa sphère privée, le recourant a violé ses obligations professionnelles.

5.3.8 Le recourant a également violé ses obligations professionnelles en omettant d'informer sa hiérarchie de sa condamnation pénale, ainsi que le code de comportement de l'AFD le lui imposait pourtant. Le recourant n'a en outre pas informé sa hiérarchie de l'enquête disciplinaire qui avait été ouverte contre lui, ni de l'audition à laquelle il a été convoquée dans ce cadre et pour laquelle il a dû s'absenter de son bureau durant les heures de travail. Répétées, ces omissions prennent la forme de la dissimulation, et ce d'autant plus que le recourant n'a reconnu, dans le cadre de l'enquête disciplinaire, qu'une partie des faits, s'obstinant à nier les autres au prix d'explications farfelues le conduisant par exemple à affirmer que c'est dans le but d'éviter qu'un accident ne se produise qu'il a obstrué avec son véhicule la voie de gauche pour empêcher que celui avec lequel il était brouillé ne le dépasse. Ce manque de transparence répété du recourant vis-à-vis de sa hiérarchie était de nature à affecter profondément les rapports de confiance avec ses supérieurs. Par conséquent, le recourant a, sur ce point également, commis un manquement à son devoir de fidélité et de diligence.

Le changement du lieu de travail étant une mesure disciplinaire qui ne peut être prononcée qu'à l'encontre de l'employé qui a manqué à ses obligations professionnelles intentionnellement ou par négligence grave (cf. art. 99 al. 3 let d OPers ; consid. 5.3 supra), il convient encore de qualifier les violations du recourant.

Au vu de la fonction de (...) qu'il occupe, de son appartenance au personnel assermenté, du fait qu'il a commis plusieurs infractions, dont certaines de manière répétée et que l'une d'entre elle – l'infraction à législation sur les armes – est connexe à son domaine d'activité, ainsi qu'au regard de ses omissions répétées d'avis auprès de sa hiérarchie, les manquements de l'employé, globalement considérés, sont pour le moins constitutifs de négligence grave. Le comportement du recourant – qui s'inscrit dans une certaine durée – apparaît profondément incompatible avec ses fonctions et son statut. En outre, il convient d'observer que le recourant, lors de l'enquête disciplinaire, en particulier lors de son audition du 4 mai 2018, n'a reconnu pratiquement aucune faute ni n'a manifesté une quelconque volonté de s'amender, adoptant au contraire une attitude de déni consistant à rejeter la faute tantôt sur ses dénonciateurs, tantôt sur les autorités, allant parfois même jusqu'à s'enfermer dans des explications pour le moins insolites. Ainsi, il a prétendu que si les autorités de poursuites de (...) l'avaient poursuivi lui exclusivement, et non pas également ses dénonciateurs, c'était parce que celles-ci craignaient la réaction des autorités françaises.

Il résulte de ce qui précède que les manquements du recourant ont atteint le degré de gravité légalement requis pour qu'un transfert puisse être, sur le principe, ordonné à titre de mesures disciplinaires.

5.5 Ceci étant, il reste encore à examiner la légalité des mesures disciplinaires sous l'angle du principe de la proportionnalité et de la bonne foi.

5.5.1 Le choix de la ou des mesures disciplinaires doit obéir au principe de la proportionnalité. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que les mesures ne visent pas, en soi, à punir, mais qu'elles doivent bien plutôt servir à rétablir ou à assurer l'exécution correcte des tâches (FF 1999 1421, 1445). Ainsi, le choix à opérer dans un cas particulier n'est pas gouverné seulement par des motifs tenant aux circonstances subjectives de la violation incriminée ou à la prévention générale, mais aussi par l'intérêt objectif qu'a l'administration au maintien de son bon fonctionnement, que ce soit vis-à-vis de l'extérieur en restaurant face au public le rapport de confiance que l'intéressé a ébranlé ou à l'interne par des mesures organisationnelles nécessaires pour préserver le bon fonctionnement hiérarchique de l'institution (en ce sens, MOOR/POLTIER, les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, 2011, p. 144).

5.5.2 En l'espèce, deux mesures disciplinaires ont été prononcées, soit un avertissement et un transfert. Dans la mesure où le manquement du recourant a atteint un certain niveau de gravité (cf. consid. 5.4 supra) et où l'avertissement est la mesure disciplinaire la moins incisive, il ne fait pas de doute que dite mesure est proportionnelle. Aussi le recourant ne le conteste pas. En revanche, il argue que son transfert ordonné à titre de mesure disciplinaire n'est pas proportionnel, tant sur son principe que sur sa durée (durée indéterminée). Sur le principe, le recourant conteste que son maintien à son poste actuel puisse mettre en péril l'exécution correcte des tâches de son service. Il argumente que l'ordonnance pénale ne concerne pas des faits dont ont eu connaissance ses subordonnés, les faits s'étant déroulés hors service. Or, outre le fait que l'on puisse raisonnablement douter que la présente affaire, qui a fait l'objet d'une enquête disciplinaire, soit restée inconnue des subordonnés du recourant, la répercussion effective des comportements incriminés n'est pas décisive, ainsi qu'il l'a déjà été rappelé ci-avant (consid. 5.3.4 supra). D'ailleurs, l'autorité précédente allègue que les comportements de ce dernier sont « susceptibles de réduire grièvement sa crédibilité », de sorte que c'est le risque pris par le recourant qui lui est reproché davantage que sa réalisation. De plus et surtout, c'est la dégradation des rapports avec les supérieurs de celui-ci, et non pas avec ses subordonnées, qui motive principalement la décision de transférer le recourant dans une autre ligne hiérarchique. L'autorité précédente a en effet indiqué que les rapports de confiance avec le supérieur hiérarchique du recourant étaient définitivement rompus. Ce point, que le recourant ne conteste pas expressément et que le Tribunal examine, ainsi qu'il l'a été rappelé plus haut (consid. 2.1 supra), avec une certaine retenue, ne prête pas flanc à la critique. Non seulement le recourant a adopté des comportements pénalement répréhensibles peu compatibles avec sa fonction, mais il a encore omis d'informer son supérieur hiérarchique direct à la fois de sa condamnation mais également de l'ouverture d'une enquête disciplinaire diligentée contre lui, pour laquelle il a par ailleurs dû s'absenter de son bureau afin de se rendre à une audition. En outre, l'attitude du recourant adoptée lors de son audition du 4 mai 2018 démontre qu'il n'est pas prêt à faire profil bas ni à tenter de rétablir les rapports de confiance que son comportement a dégradés. Au contraire, il a adopté une attitude de déni consistant à rejeter la faute sur autrui (consid. 5.4 supra). Ainsi, et dès lors que les rapports de confiance avec le supérieur hiérarchique direct du recourant était rompus, un transfert de celui-ci dans une autre ligne hiérarchique s'imposait. Il s'agit là de la mesure la moins incisive permettant d'atteindre le but souhaité, à savoir préserver le bon fonctionnement hiérarchique de l'institution. On observera également qu'une pareille mesure n'est pas toujours envisageable pour des raisons pratiques, puisqu'elle

présuppose qu'une place similaire soit disponible dans une autre entité au sein même de l'institution. Concernant le caractère indéterminé de la mesure, l'autorité précédente a relevé que cela tenait à la fonction de (...) du recourant et aux tâches (...) qui y sont inhérentes et qui ne peuvent être exercées de manière efficace que dans la continuité. Le Tribunal se rallie ici à l'avis de l'autorité précédente. Il eût fallu déclasser le recourant dans des fonctions (...) n'impliquant pas des tâches (...) pour qu'un transfert de durée déterminé puisse éventuellement se concevoir, ce qui n'était de tout évidence pas dans l'intérêt objectif du recourant. Ainsi, la mesure consistant à le maintenir dans son niveau hiérarchique tout en le transférant dans une autre entité pour une durée indéterminée apparaît comme parfaitement respectueuse du principe de la proportionnalité.

Enfin, sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, le recourant fait valoir que son transfert allonge la durée du trajet le menant de son domicile à son lieu de travail de 30 minutes et non pas 10 comme le prétend l'AFD, et ce en raison d'embouteillages. Le recourant a également produit un certificat médical duquel il ressort que le changement de travail est susceptible d'aggraver sa situation psychologique. Or, si l'on ne saurait minimiser ces éléments pour le recourant, ils ne sauraient primer sur l'intérêt public au bon déroulement des missions aux frontières. Il faut également observer, sous l'angle de la durée du trajet, que le recourant ne fait pas valoir qu'il serait désormais contraint de déménager, peut-être même de changer d'environnement avec des enfants à charge, soit des conséquences ordinaires pour ce type de mesures. Concernant l'état de santé psychique du recourant, le certificat médical produit mentionne que le transfert « est susceptible d'aggraver sa situation psychologique », de sorte qu'il est difficile de se faire une idée de la probabilité de réalisation du risque évoqué. En outre, l'argument de la santé psychologique du recourant n'a été invoqué par ce dernier que pour plaider l'octroi de l'effet suspensif, et non pas en lien avec le prononcé des mesures disciplinaires au fond. Quoiqu'il en soit et en tout état de cause, l'intérêt public au bon déroulement des missions aux frontières doit être jugé prépondérant.

Il résulte de ce qui précède que les mesures disciplinaires prononcées à l'encontre du recourant ne violent pas le principe de la proportionnalité. Par conséquent, le grief est mal fondé et doit être rejeté.

5.6 Le recourant se prévaut encore d'une violation du principe de la bonne foi. Il n'étaye cependant aucunement ce grief. Principe régissant l'ensemble de l'ordre juridique et condition essentielle à tout rapport juridique,

la bonne foi présuppose que les parties puissent placer une confiance mutuelle dans la véracité de leurs déclarations et l'exactitude de de leurs comportements (cf. MOOR /FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Les fondements, vol. I, 2012, p. 917).

En l'espèce, on voit mal par quel comportement l'AFD aurait violé ledit principe, que se soit dans son acception juridique rappelée ci-avant ou dans son acception courante, plus générale. Il ne ressort aucunement du dossier que l'AFD eût suscité une confiance qu'elle eût ensuite trahie. Le Tribunal observe que le comportement de l'AFD, d'une manière générale, témoigne d'une prise en considération notable des intérêts du recourant. Ainsi, l'AFD, après avoir constaté la rupture des rapports de confiance entre le recourant et sa hiérarchie directe, a trouvé à celui-ci une autre place d'un niveau hiérarchique équivalant relativement proche de son ancien lieu de travail. Il résulte de ce qui précède que le grief de la violation du principe de la bonne foi doit être rejeté.

6.

6.1 En conséquence, le recours, en tant qu'il est mal fondé, est rejeté.

6.2 Conformément à l'art. 34 al. 2 LPers, la procédure de recours en matière de litiges liés aux rapports de travail est gratuite, de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure.

6.3 Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA, art. 7 ss règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Aucune indemnité à titre de dépens ne sera allouée en l'espèce.

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni octroyé de dépens.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)

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

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Chenal

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 LTF). 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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :