



Arrêt du 26 mai 2020

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Vera Marantelli et Maria Amgwerd, juges,
Fabienne Masson, greffière.

Parties

X. _____,
recourant,

contre

Y. _____,
intimé,

Office fédéral du service civil CIVI,
Centre régional de Lausanne,
Route de Chavannes 31, Case postale, 1001 Lausanne,
autorité inférieure.

Objet

Interruption d'une affectation.

Faits :**A.**

Par décision du 3 juin 2019, l'Office fédéral du service civil CIVI (ci-après : l'autorité inférieure) a admis X. _____ (ci-après : le recourant) au service civil. La durée de son astreinte a été fixée à 365 jours dans une seconde décision datée du même jour.

B.

B.a Par décision du 24 juillet 2019, le recourant a été convoqué par l'autorité inférieure à une affectation prévue initialement du 16 décembre 2019 au 3 juillet 2020 auprès de l'établissement d'affectation Y. _____ (ci-après : l'intimé ou l'établissement d'affectation).

B.b Par décision du 22 août 2019, l'autorité inférieure a modifié les dates de l'affectation prévue en ce sens qu'elle se terminerait le 17 juin 2020 comme convenu entre le recourant et l'établissement d'affectation. Elle s'est pour le surplus référée à la convocation du 24 juillet 2019.

C.

C.a Par courriel du 20 mars 2020, l'autorité inférieure a demandé à l'établissement d'affectation de lui transmettre la liste des civilistes encore en affectation ayant une occupation quotidienne, informant en outre qu'elle interromprait l'affectation de tous les autres civilistes.

C.b Le même jour, l'établissement d'affectation a informé l'autorité inférieure que les civilistes n'étaient pas sur leur place de travail puisqu'ils ne contribuaient pas à la réalisation d'une tâche dite prioritaire conformément aux directives COVID-19 en vigueur. Elle a informé avoir obtenu le matin même la confirmation de la part des directions d'établissement (...) que tous les civilistes étaient alors à leur domicile en restant à disposition.

D.

Par décision du 20 mars 2020, l'autorité inférieure s'est référée à la demande d'interruption de l'affectation formée par l'intimé en raison de la situation extraordinaire liée au coronavirus. Elle a admis ladite demande, prononçant l'interruption au 20 mars 2020.

E.

Par écritures du 25 mars 2020, le recourant a formé recours contre cette

décision auprès du Tribunal administratif fédéral, concluant implicitement à son annulation et demandant que son affectation soit respectée jusqu'au 17 juin 2020. À l'appui de son recours, le recourant qualifie d'inhumain d'avoir été licencié sans préavis et sans délai pour s'y préparer et trouver une nouvelle affectation. Il souligne qu'au cours des semaines précédentes, alors qu'un risque de contamination existait, il était chaque jour à son poste malgré le danger. Il se dit conscient que les institutions publiques ont fermé et qu'il n'y avait, de ce fait, plus de travail. Il relève toutefois avoir eu la confirmation de certains civilistes dans une situation comparable que leurs employeurs comprenaient que personne n'en était responsable et qu'ils allaient respecter la convention d'affectation en organisant la possibilité de faire du télétravail. Se référant aux sommes importantes mises à disposition des employeurs par la Confédération, il s'estime en droit d'en profiter, les caisses de chômage étant fermées de même que les hospices généraux. Il souligne le fait qu'il n'a pas d'autres sources de revenu que celles provenant du service civil. Il considère que des activités doivent être prévues pour les civilistes.

F.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure a conclu à son rejet pour autant qu'il soit recevable au terme de sa réponse du 16 avril 2020. En premier lieu, elle émet des doutes sur le point de savoir si le courrier du recourant du 25 mars 2020 doit être considéré comme un recours. En outre, elle se réfère au cahier des charges de l'affectation en cause ; à cet égard, elle note que, les élèves n'étant plus présents en classe, les tâches prévues ne peuvent plus être accomplies.

G.

Dans sa réponse du 20 avril 2020, l'intimé indique que la réalisation des tâches du recourant dépend principalement de la présence des élèves. Il souligne que la nature desdites tâches ne permet nullement qu'elles soient effectuées en télétravail en période de fermeture des établissements scolaires.

H.

Le recourant n'a pas fait usage de la possibilité qui lui a été offerte par ordonnance du tribunal de céans du 21 avril 2020 de déposer des remarques.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

1.1 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31 et 32 LTAF, art. 63 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil [LSC, RS 824.0] et art. 5 al. 1 let. a PA). En outre, la qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 23 al. 2 LSC, art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.2 L'autorité inférieure met en doute la recevabilité du recours. Elle note que le courrier correspondant du recourant s'intitule « réclamation contre décision du 20.03.2020 » et n'explique pas clairement quels sont les motifs et les conclusions de son recours. Elle estime qu'il ne ressort pas directement de ses propos qu'il conteste la décision d'interruption du 20 mars 2020. Se référant à ce qui semble être un appel téléphonique avec le recourant, elle affirme que ce dernier aurait déclaré comprendre cette décision et être à la recherche d'une nouvelle affectation. Elle en tire qu'il ne contesterait pas la décision d'interruption de son affectation en tant que telle, mais plus le fait que l'établissement d'affectation ne se soit pas organisé pour lui trouver du travail afin qu'il puisse terminer son affectation comme prévu le 17 juin 2020, comme d'autres établissements d'affectation l'ont fait.

En vertu de l'art. 52 al. 1 PA, le mémoire de recours indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire. D'emblée, force est de constater que l'on cherche en vain dans le dossier de l'autorité inférieure tout document relatif à l'entretien qu'elle aurait eu avec le recourant. Quoi qu'il en soit, quand bien même le recourant aurait, à une telle occasion, indiqué être d'accord avec la décision, on ne voit pas ce qui l'empêchait de changer d'avis et de déposer un recours avant le terme du délai de recours. En outre, on relèvera que la recherche d'une nouvelle affectation ne s'avère pas incompatible avec le dépôt d'un recours. En tout état de cause, ainsi que l'a elle-même admis l'autorité inférieure, l'interdiction du formalisme excessif impose de ne pas se montrer trop strict dans la formulation des conclusions si, à la lecture du mémoire, on comprend clairement ce que veut le recourant (cf. arrêts du TF 1C_317/2017 du 31 octobre 2017 consid. 1 et les réf. cit.), d'autant plus si ce dernier n'est pas représenté par un avocat, comme tel est le cas en l'espèce. Bien que cela ne ressorte pas des conclusions du recours, on comprend que le recourant conteste le bien-fondé de l'interruption de son affectation et en demande la poursuite

en se fondant notamment sur une violation des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement, la possibilité ayant été offerte à d'autres civilistes de faire du télétravail. Dans ces circonstances, il faut admettre que les exigences de forme découlant de l'art. 52 al. 1 PA se trouvent respectées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il ne lui a pas été demandé de préciser ses conclusions ou ses motifs faute d'avoir la clarté nécessaire comme le prescrit l'art. 52 al. 2 PA.

1.3 Les autres conditions de recevabilité sont en outre respectées (en particulier art. 66 let. a LSC).

1.4 Le recours est ainsi recevable.

2.

L'art. 23 al. 1 LSC prévoit que l'organe d'exécution peut interrompre une période d'affectation si des motifs importants l'exigent. L'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil (OSCi, RS 824.01) apporte certaines précisions. Ainsi, le CIVI examine l'interruption d'une période d'affectation d'office ou sur demande écrite de la personne en service ou de l'établissement d'affectation (art. 43 al. 1 OSCi). Il peut décider d'interrompre la période d'affectation en cours pour transférer la personne en service dans une des affectations suivantes : affectation spéciale (art. 43 al. 2 let. a), affectation à un service de piquet (let. b), affectation à la maîtrise d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence et au rétablissement (let. c), affectation à la prévention d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence, pour autant que les mesures prévues se rapportent à un événement imminent (let. d). En cas d'interruption de la période d'affectation, le CIVI statue sur la date à laquelle elle prend effet ; il peut décider que l'interruption prendra effet au moment où la personne en service ou l'établissement d'affectation est tombé en demeure (art. 43 al. 3 OSCi). Si l'interruption n'est pas imputable à une faute de la personne en service, le CIVI lui procure immédiatement une nouvelle affectation, à moins qu'il ait interrompu une période d'affectation à l'essai (art. 43 al. 4 OSCi).

3.

Il convient à titre préliminaire de préciser ce qui suit s'agissant de la question de l'effet suspensif du recours. Le principe se trouve ancré à l'art. 55 al. 1 PA qui dispose que le recours a effet suspensif. L'art. 55 al. 2, 1^{ère} phrase, PA considère cependant que, sauf si la décision porte sur une prestation pécuniaire, l'autorité inférieure peut y prévoir qu'un recours éventuel n'aura pas d'effet suspensif. La LSC ne comporte pas de

disposition prescrivant que les recours contre les décisions d'interruption d'affectation seraient dépourvues d'effet suspensif de par la loi. Elle ne retient cette possibilité que pour les recours contre le transfert à une affectation au service civil extraordinaire (art. 14 al. 3 let. b LSC) et pour ceux contre les convocations portant sur des affectations à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ou contre les décisions de transfert de la personne astreinte à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence (art. 65 al. 2 LSC). L'art. 23 al. 1 LSC déjà cité stipule que l'organe d'exécution peut interrompre une période d'affectation si des motifs importants l'exigent. Ainsi que l'a souligné le Conseil fédéral dans son message, l'affectation, découlant d'une décision de convocation, ne peut être interrompue que par le prononcé d'une nouvelle décision. Si l'affectation en cours doit être rapidement interrompue pour des raisons contraignantes, l'organe d'exécution peut annuler l'effet suspensif du recours contre cette nouvelle décision (cf. Message du 22 juin 1994 concernant la loi fédérale sur le service civil [LSC], FF 1994 III 1597, 1665 ; aussi la version allemande du message, FF 1994 III 1609, 1676). En d'autres termes, le recours contre une décision d'interruption d'une affectation porte effet suspensif ; celui-ci peut toutefois être retiré par l'autorité inférieure. En l'espèce, force est de constater que l'autorité inférieure, si elle a prononcé l'interruption immédiate de l'affectation en cours dans sa décision du 20 mars 2020 puis, selon ses dires, proposé une nouvelle affectation au recourant le 2 avril 2020, n'y a en revanche pas prévu expressément le retrait de l'effet suspensif au recours alors qu'elle avait pourtant la possibilité de le faire. Il en découle que le recours du recourant du 25 mars 2020 contre ladite décision d'interruption d'affectation se trouve assorti de l'effet suspensif.

4.

4.1 En vertu de l'art. 30 al. 1 PA, l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. Les parties s'expriment généralement par écrit. Il est néanmoins admis que la forme de l'audition des parties doit être déterminée dans chaque cas particulier et qu'une audition orale peut se justifier selon les circonstances (cf. PATRICK SUTTER, in : VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2^{ème} éd. 2019, art. 30 PA n° 11). Une audition peut exceptionnellement avoir lieu par téléphone ; toutefois, son enregistrement sur un support physique ou l'établissement d'un procès-verbal se révèle alors indispensable (cf. WALDMANN/BICKEL, in : Praxiskommentar VwVG, 2^{ème} éd. 2016, art. 30 PA n° 46). En outre, le droit d'être entendu avant qu'une décision ne soit rendue présuppose l'octroi d'un délai convenable, c'est-à-dire fixé de telle

manière que l'exercice concret du droit d'être entendu soit possible sans difficulté (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.4.1). Dans sa réponse, l'autorité inférieure soutient que le centre régional aurait pris contact avec le recourant par téléphone le 20 mars 2020 afin de lui faire part de sa décision. Elle en déduit que le recourant a bien été entendu avant que la décision d'interruption n'ait été rendue, soulignant qu'il aurait accepté la décision d'interruption et indiqué qu'il chercherait une nouvelle affectation. Si l'admission d'une audition du recourant par téléphone ne paraît pas d'emblée devoir être exclue, force est toutefois de constater que le dossier ne comprend aucune note attestant l'existence même d'un tel entretien téléphonique et, a fortiori, son contenu. Aussi, l'autorité inférieure, à qui incombe pourtant l'obligation de tenir un dossier à jour, n'a pas démontré que le droit d'être entendu du recourant aurait bien été respecté. Il en découle que son droit d'être entendu a été violé dans le cadre de la procédure conduite par l'autorité inférieure.

4.2 Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). La réparation de la violation du droit d'être entendu doit toutefois rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave. Si par contre l'atteinte est importante, il n'est en règle générale pas possible de remédier à la violation (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du TF 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.2). En l'espèce, l'autorité inférieure n'a pas démontré avoir entendu le recourant avant de prononcer la décision d'interruption du 20 mars 2020. Cette violation de son droit d'être entendu présente indéniablement une certaine gravité. On peut néanmoins relever que le recourant ne s'en plaint pas expressément dans son recours ; il n'a pas non plus contesté les déclarations formulées par l'autorité inférieure dans sa réponse quant à l'existence et au contenu de cet entretien alors qu'il avait reçu la possibilité de déposer des remarques. Quoiqu'il en soit, le point de savoir si, compte tenu de ces circonstances, la violation du droit d'être entendu du recourant a été réparée dans le cadre de la présente procédure peut demeurer indécis pour les motifs exposés ci-après.

5.

S'agissant des raisons ayant conduit à l'interruption de l'affectation du

recourant, l'autorité inférieure a en substance retenu que la fermeture des écoles constituait un motif important au sens de l'art. 23 LSC. Se référant au cahier des charges « Encadrement secondaire II », elle note que les tâches prévues ne peuvent plus être remplies.

5.1

5.1.1 L'art. 23 al. 1 LSC permet l'interruption d'une affectation pour des motifs importants. Ni la loi ni l'ordonnance ne renseignent toutefois sur ce qu'il faut entendre par là. Il convient d'admettre qu'il s'agit d'une notion juridique indéterminée. Selon la jurisprudence, l'autorité de recours examine l'interprétation de telles notions avec plein pouvoir d'examen. Elle ne restreint sa cognition que dans les cas où il résulte de l'interprétation de la loi que le législateur ait voulu, en se servant d'une telle notion, laisser au pouvoir exécutif une marge d'appréciation que les tribunaux doivent respecter (cf. arrêt du TAF B-4306/2011 du 17 février 2012 consid. 2.2). Dans son message, le Conseil fédéral s'est contenté de fournir une liste exemplative de situations envisageables : le surmenage psychologique ou physique de la personne en service, son état de santé, des problèmes de gestion dans l'établissement d'affectation ou encore une révocation de la reconnaissance de l'établissement d'affectation (cf. FF 1994 III 1597, 1665). Compte tenu de la formulation indéterminée retenue dans la loi, il convient de prendre en compte l'ensemble des circonstances afin de déterminer si, dans un cas particulier, la poursuite d'une affectation peut être requise ou si, au contraire, l'existence de motifs importants justifiant son interruption doivent être admis.

5.1.2 Comme toute activité étatique, l'interruption d'une affectation de service civil est soumise au principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Ce dernier exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute restriction allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit dont l'examen implique une pesée des intérêts ; cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1).

5.2 En l'espèce, on ne saurait contester la nature extraordinaire de la situation liée au coronavirus ni le fait que cette situation se révèle susceptible de faire naître des motifs importants justifiant l'interruption d'une affectation de service civil au sens de l'art. 23 LSC. En particulier, la fermeture des écoles prononcée à partir du 16 mars 2020 pour une durée

indéterminée produit indéniablement des effets sur le déroulement des affectations s'y trouvant effectuées puisqu'elle fait obstacle à l'accomplissement de l'ensemble des tâches présupposant la présence des élèves. Dans ces circonstances, l'interruption de l'affectation du recourant prononcée par l'autorité inférieure le 20 mars 2020 permet à l'évidence de mettre un terme à l'inoccupation du prénommé par l'établissement d'affectation en raison de sa fermeture. En cela, elle apparaît comme propre à produire les résultats escomptés et satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité. En outre, la règle de la nécessité commandait que lesdits résultats ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. Avant de prononcer l'interruption, il incombait donc à l'autorité inférieure d'examiner les éventuelles alternatives. À cet égard, elle souligne en substance que le cahier des charges « Encadrement secondaire II » prévoit une présence active du civiliste au sein de l'établissement d'affectation, la participation à l'encadrement des élèves lors d'activités ou de manifestations et l'aide à l'intégration d'élèves handicapés ; elle déclare que, les élèves n'étant plus présents en classe, les tâches prévues par le cahier des charges ne pouvaient plus être remplies. Elle semble ainsi déduire de la fermeture de l'établissement ainsi que des tâches prévues par le cahier des charges qu'aucune autre mesure que l'interruption de l'affectation du recourant n'entraîne en ligne de compte. Le cahier des charges se trouve ainsi libellé :

80% Soutien à l'encadrement : Assurer une présence active dans l'établissement, participer à l'encadrement des élèves et apprentis dans certaines activités (bibliothèques, ateliers, informatique), épauler les enseignants dans des actions de prévention sociale (santé, sexualité, consommation de drogue, violence physique et verbale). Appui administratif ponctuel.

10% Animation : Participer activement aux manifestations culturelles (journées thématiques, animations ponctuelles), sportives ou festives (escalade, fête de fin d'année),

10% Intégration : Aider les enseignants dans toute intégration d'élèves handicapés (déplacements p.ex.).

Il est constant que l'établissement d'affectation a fermé ses portes dès le lundi 16 mars 2020. Il s'avère en outre manifeste et incontestable qu'une très grande partie des tâches prévues par ce cahier des charges ne pouvait, faute d'élèves, tout simplement plus être exécutée par le recourant au sein de l'établissement d'affectation pas plus qu'elle ne le pouvait d'ailleurs dans le cadre du télétravail. Cela étant, si l'autorité inférieure ne pouvait évidemment confier au recourant des tâches sortant du cadre fixé

par le cahier des charges, il apparaît néanmoins que ce dernier prévoit également la possibilité de demander au recourant de fournir un appui administratif ponctuel. Il convient certes de ne pas perdre de vue le caractère ponctuel de cette tâche de même que la restriction prévue à l'art. 4 al. 3 OSCi, à teneur duquel les personnes astreintes au service civil peuvent consacrer, au cours d'une affectation, au maximum la moitié de leur temps à du travail administratif de soutien. Ces contraintes n'excluaient cependant pas d'emblée la possibilité d'une redéfinition des tâches du recourant dans le respect du cahier des charges ; on pouvait ainsi envisager que des tâches administratives lui soient confiées de manière plus importante que ce n'était le cas avant la fermeture de l'établissement d'affectation, à tout le moins temporairement jusqu'à ce que la situation des écoles, en particulier quant à une date de réouverture, se précise. De la sorte, l'occupation du recourant à des tâches de cette nature aurait précisément pu se présenter comme une mesure moins incisive permettant néanmoins d'attendre les objectifs visés. Pourtant, l'autorité inférieure s'est contentée de relever l'impossibilité d'effectuer, dans l'établissement d'affectation ou en télétravail, les tâches nécessitant la présence des élèves. On cherche en vain dans ses explications tout indice laissant penser qu'elle aurait véritablement examiné, comme cela lui incombait, la possibilité d'une telle alternative, voire d'autres, à l'interruption de l'affectation du recourant. Pour ce motif déjà, il faut admettre que l'interruption de l'affectation du recourant prononcée par décision du 20 mars 2020 se révélait disproportionnée. Point n'est dès lors besoin de se pencher encore sur la proportionnalité au sens étroit. Cela étant, on relèvera néanmoins l'absence, dans la décision attaquée, de toute pesée des intérêts en présence alors que l'interruption de son affectation devait immanquablement avoir des conséquences importantes sur la situation du recourant quand bien même l'autorité inférieure devait lui procurer immédiatement une nouvelle affectation.

5.3 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que l'interruption de l'affectation du recourant prononcée par décision du 20 mars 2020 apparaît comme disproportionnée. Partant, le recours doit être admis et la décision du 20 mars 2020 annulée.

6.

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral en matière de service civil est gratuite, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un recours téméraire (art. 65 al. 1, 1^{ère} phrase, LSC). Les parties ne reçoivent pas de dépens (2^{ème} phrase).

7.

Le présent arrêt est définitif (art. 83 let. i LTF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

Partant, la décision d'interruption de l'affectation du 20 mars 2020 est annulée.

3.

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

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé ; annexes : pièces en retour) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; recommandé) ;
- à l'intimé (recommandé ; annexes : pièces en retour) ;
- à l'Office fédéral du service civil, Organe central, Malerweg 6, 3600 Thounne (recommandé ; annexe : dossier en retour).

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

Expédition :