

S. 252 / Nr. 44 Beamtenrecht (f)

BGE 76 I 252

44. Arrêt du 29 septembre 1950 dans la cause X. contre Département fédéral de l'intérieur.

Regeste:

Mise au provisoire prononcée en raison d'une seule violation grave des devoirs de service commise par un fonctionnaire.

Beamtenrecht Versetzung in das provisorische Dienstverhältnis wegen schwerer Dienstpflichtverletzung.

Collocamento in posizione provvisoria pronunciato a motivo d'una grave violazione (lei doveri di servizio commessa da un funzionario).

A. - L'Office fédéral de l'air a fait organiser sur l'aérodrome de Cointrin un poste météorologique d'aéroport par la Station centrale suisse de météorologie, qui est rattachée au Département fédéral de l'intérieur. Ce poste, dit «service météo fournit les renseignements météorologiques utiles aux aéronefs. Ces renseignements sont transmis par TSF aux pilotes en vol par les soins d'un autre service d'aéroport, le Service de sécurité aérienne,

Seite: 253

dit «service gonio». Sont notamment transmises par cette voie deux indications dites «QFE» et «QNH», dont la première sert à déterminer la hauteur de l'avion au-dessus de l'aérodrome et la seconde la hauteur de l'avion au-dessus de la mer par un réglage approprié des altimètres. Ces deux indications sont essentielles pour la sécurité de l'atterrissage.

En novembre 1949, le service de sécurité aérienne de Cointrin se plaignit auprès de la Station centrale suisse de météorologie de ce que le poste météorologique d'aéroport de Cointrin avait donné, dans le courant de l'année, plusieurs indications erronées concernant les QFE et QNH. Le 28 novembre, une conférence eut lieu à Cointrin, à laquelle prirent part le directeur de la Station centrale suisse de météorologie, son adjoint, ainsi qu'un chef de section du Département fédéral de l'intérieur. Tout le personnel disponible du poste de météorologie fut réuni, un sévère et solennel avertissement lui fut donné et son attention fut attirée, une fois de plus, sur les conséquences catastrophiques que des erreurs dans l'établissement du QFE et du QNH peuvent avoir pour les appareils en vol. Pour le cas où de nouvelles erreurs se produiraient, le directeur de la Station centrale menaça le personnel responsable de graves sanctions en précisant que la suspension ou le renvoi seraient éventuellement appliqués. X., aide de chancellerie de deuxième classe à la Station centrale suisse de météorologie, attaché au service météo de l'aéroport de Cointrin, assistait à cette conférence.

Au mois de janvier 1950, les observations météorologiques et la transmission de leur résultat au service gonio étaient organisées de la façon suivante: Un employé fonctionnant comme observateur était chargé de faire les observations de demi-heure en demi-heure et de les consigner sur une feuille dite feuille originale d'observation, qui restait déposée au service météo. Ces observations, parmi les quelles le QFE et le QNH, établis au moyen d'une lecture barométrique rigoureuse et de la consultation

Seite: 254

de tables ad hoc, étaient ensuite reportées par l'observateur lui-même sur une autre feuille, dite feuille pour le gonio. Son travail terminé, l'observateur devait appeler un employé qui, occupé à d'autres travaux, fonctionnait en même temps et par priorité comme contrôleur. Ce contrôleur devait établir lui-même et à nouveau le QFE et le QNH, comparer ses résultats avec ceux que l'observateur avait portés sur la feuille originale d'observation, vérifier la transcription, faite par l'observateur, des données de cette feuille sur la feuille pour le gonio, signer enfin celle-ci pour attester l'exécution du contrôle. Sauf cette signature, il n'avait donc aucune inscription à faire, tandis qu'actuellement il doit remplir, chaque fois qu'il fait son travail, une «feuille de contrôle», afin de prévenir toute omission. Cette feuille indique notamment la variation des valeurs QFE et QNH entre chaque observation, de sorte que toute différence insolite (bit frapper et provoquer un contrôle supplémentaire).

B. - Le 4 janvier 1950, l'employé Y, aide provisoire, fonctionnait comme observateur et X. comme contrôleur. A 13 h. 45, X., qui avait pris son service à 13 h. 30 et était occupé à établir une carte en altitude, reçut ("Y. la feuille pour le gonio afin de la contrôler et (le la signer. Il signa cette feuille sans faire ni le contrôle de l'observation, ni celui de la transcription.

Or, la feuille d'observation portait 962,7 millibars, indication correcte, tandis que la feuille pour le gonio, par suite d'une erreur de transcription d'Y, indiquait 967,7 millibars. Cette différence représentait, pour le pilote en vol, une erreur d'altitude de 40 m. Ce jour-là le temps était

complètement «bouché et les appareils atterrissaient sans visibilité aucune. On était, de plus, à l'heure où les atterrissages sont les plus nombreux.

L'erreur fut cependant remarquée par le service gonio, qui dispose de baromètres. Ce service, dont le travail, pour la météorologie, se borne à transmettre les résultats que lui donne le service météo, demanda une vérification

Seite: 255

à ce dernier, de sorte que le chiffre juste put être transmis par radio et qu'aucun accident ne se produisit.

C. - Par décision du 10 février 1950, le Département fédéral de l'intérieur a prononcé contre Y. un blâme et une amende de cinquante francs, avec menace de renvoi immédiat pour le cas où, pendant la durée de son engagement provisoire, il se rendrait coupable d'une nouvelle négligence identique ou analogue. Contre X. la même décision prononça la mise au provisoire pour une durée d'une année à partir du 10 février 1950 avec menace de renvoi immédiat en cas de nouvelle infraction identique ou analogue à ses devoirs de service et privation du droit à la prochaine augmentation ordinaire de traitement, du 31 décembre 1950. En ce qui concerne X., les motifs invoqués par le département peuvent se résumer comme suit:

Après avoir rappelé l'extrême importance des renseignements sur la pression atmosphérique, fournis par l'observateur et le contrôleur du service météo, et les avertissements donnés par la direction de la Station centrale suisse de météorologie à son personnel de Cointrin, le 28 novembre 1949, vu le nombre des erreurs commises, l'administration constate que X. a purement et simplement omis de faire le contrôle dont il était chargé et a faussement attesté, par sa signature sur la feuille pour le gonio, avoir exécuté ce contrôle. Il s'agit là d'une grave infraction aux devoirs du service. Comme Y., X. a du reste reconnu sans détour la faute qu'il avait commise.

D. - Contre cette décision, X. a formé un recours devant le Tribunal fédéral. Il conclut à l'annulation de la décision attaquée et éventuellement au prononcé d'une peine disciplinaire plus douce, ou encore à ce que l'affaire soit renvoyée à l'autorité administrative pour que celle-ci se prononce à nouveau. Il allègue en bref:

La faute commise n'était pas une faute de service grave, propre à justifier la mise au provisoire selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, car il faudrait, dans

Seite: 256

ce cas, qu'il s'agisse au moins d'une négligence grossière et inexcusable. Il arrive dans tout service que l'on doive renoncer à un contrôle. C'est ce qui s'est passé dans la présente espèce, où le renseignement à fournir était urgent et où le service travaillait dans la plus grande hâte au moment où la faute a été commise, vu l'heure où les arrivées se multiplient et vu le temps défavorable. Il s'agit donc tout au plus d'une négligence légère commise sous la pression des circonstances, mais en aucun cas d'une faute intentionnelle. Le travail du recourant avait été irréprochable depuis son engagement, qui durait depuis près de trois ans. Sa situation administrative est tout à fait subordonnée, ce qui doit entrer en ligne de compte dans l'appréciation de la responsabilité. Les intérêts du service n'ont pas été lésés, mais seulement mis en danger. L'administration n'a tenu compte ni de l'art. 31 al. 3 Stat. fonct., ni de l'art. 25 al. 1 Règl. fonct. I. Enfin, il apparaît que l'art. 23 al. 1 Règl. fonct. I aurait dû être appliqué.

E. - Dans sa réponse, le Département fédéral de l'intérieur conclut au rejet du recours. Son argumentation peut se résumer comme suit:

La gravité de la faute aurait justifié la révocation. Si l'administration ne l'a pas prononcée, c'est en raison de l'attitude de X., qui a reconnu les faits sans détour et n'a pas cherché, tout d'abord, de mauvaises excuses. Il allègue aujourd'hui le mauvais temps qui causait, dit-il, au service un notable surcroît de travail, mais précisément l'absence de visibilité aurait dû l'engager à redoubler de prudence et d'attention. Il allègue également que les locaux dans lesquels le service météo était installé auraient été provisoires et insuffisants, mais cette affirmation n'est pas conforme à la réalité des faits. La faute commise constitue une violation grave et inexcusable des devoirs qui incombaient au recourant. Même en l'absence d'intention, il faut admettre qu'une seule faute de ce genre peut justifier la révocation ou la mise au provisoire. Lors de son

Seite: 257

interrogatoire, X. a du reste reconnu la gravité de son manquement, qu'il veut aujourd'hui faire passer pour minime. Le recourant ne saurait alléguer, dans ce sens, ni sa situation subalterne, car il était chargé d'une responsabilité importante et ne l'ignorait pas, ni l'absence de dommage effectif, car le danger causé par sa négligence était considérable. La décision attaquée ne comporte aucun cumul de peines disciplinaires. La menace de révocation était conforme à l'art. 31 al. 2 Stat. fonct. Quant à la privation de l'augmentation ordinaire de traitement pour 1950, c'était une simple conséquence de la

mise au provisoire selon l'art. 25 al. 2 Règl. fonct. 1.

F. - Dans leur réplique et leur duplique, les parties maintiennent leurs conclusions.

Considérant en droit

1.- Selon l'art. 31 al. 4 Stat. fonct. la mise au provisoire se justifie lorsque le fonctionnaire «s'est rendu coupable d'infractions graves et continues aux devoirs de service». Le Tribunal fédéral a constamment jugé que, lorsqu'elle était d'une gravité suffisante, une seule infraction pouvait justifier l'application de cette peine disciplinaire (RO 59 i 299 74 i 89). Quant à la gravité de l'infraction, elle s'apprécie par les éléments subjectifs aussi bien qu'objectifs de celle-ci (RO 74 I 90).

2.- Dans la présente espèce, le recourant ne conteste pas lui-même avoir enfreint ses devoirs de service (art. 25 Stat. fonct.) en n'exécutant pas, le 4 janvier 1950, le contrôle des observations relatives à la pression barométrique, contrôle dont il avait été chargé, et en attestant faussement par sa signature qu'il l'avait exécuté.

3.- Objectivement, il ne s'agissait pas d'un contrôle administratif ordinaire, destiné à surveiller la marche normale d'une service, mais d'un contrôle qui devait garantir la transmission de chiffres rigoureusement exacts et qui, par conséquent, ne souffrait aucune lacune. Le recourant ne saurait donc alléguer que des circonstances

Seite: 258

spéciales peuvent toujours justifier l'omission d'un contrôle. Dans le cas particulier, une lacune ne pouvait être justifiée en aucune manière elle ne pouvait l'être notamment par l'urgence de la demande de renseignements. X. a allégué, à cet égard, qu'un avion d'apprêtant à atterrir, le service gonio avait demandé au service météo, un peu avant l'heure convenue déjà, de transmettre immédiatement les observations. Mais cette circonstance n'autorisait pas l'omission du contrôle, car une attente de trois ou quatre minutes - durée du contrôle indiquée par le recourant lui-même - ne pouvait, à vues humaines, avoir les mêmes conséquences que la transmission de chiffres faux.

De plus, l'introduction du contrôle était pleinement justifiée par le nombre d'erreurs qui avaient été constatées précédemment. Il est sans importance, à cet égard, que de telles erreurs eussent ou non été relevées dans les services correspondants, sur d'autres aéroports, et qu'un contrôle analogue ait ou n'ait pas été institué ailleurs. Il suffit de constater qu'objectivement, il se justifiait à Cointrin.

L'importance de ce contrôle était dit reste extrême, ce qui fait apparaître immédiatement toute la gravité de l'omission commise par X.: En lie faisant pas l'observation barométrique dont il était chargé, en ne vérifiant pas les chiffres portés par l'observateur sur la feuille d'observation et leur transcription sur la feuille pour le gonio, le recourant compromettait la sécurité des appareils en vol et, par voie de conséquence, celle de nombreuses vies humaines; il créait en outre un risque de pertes matérielles énormes. Il a ainsi rendu possible une erreur qui, si elle n'avait pas été décelée par un service étranger à ce travail, aurait pu, dans les circonstances météorologiques défavorables de ce jour, provoquer une ou même plusieurs catastrophes. Une catastrophe se fût-elle produite, nul doute qu'une enquête pénale n'eût alors été ouverte et que X. n'eût été très sévèrement condamné.

Seite: 259

Nul doute aussi que l'on n'eût considéré que le service météo avait manqué à sa mission la plus élémentaire, qui est de faire des observations exactes et de les transmettre correctement.

Objectivement encore, la faute de X. est aggravée du fait qu'elle a été commise à un moment où le temps était bouché et les nuages très bas, de sorte que la rigoureuse exactitude des observations barométriques transmises était particulièrement importante. La faute est aussi aggravée du fait qu'elle a été commise au milieu du jour, au moment où les atterrissages sont les plus fréquents.

En définitive, l'infraction commise par X. a lésé très gravement les intérêts administratifs.

4.- Subjectivement: X. connaissait toute l'importance des renseignements concernant les observations barométriques il savait aussi que cette importance était encore accrue les jours où, comme le 4 janvier 1950, la visibilité était mauvaise ou nulle. Bien que n'ayant pas reçu de formation spéciale avant son entrée à la Station centrale suisse de météorologie, il avait été complètement instruit au service météorologique de l'aéroport, au moins pour la fonction qu'il avait à remplir et il a reconnu lui-même que le travail de contrôleur ne présentait pour lui aucune difficulté spéciale. Quelle qu'ait pu être son opinion personnelle sur la nécessité de ce travail, il savait que de nombreuses erreurs de transmission avaient été commises et que ses chefs attachaient la plus grande importance au contrôle, dont ils attendaient l'élimination des erreurs précédemment signalées. Il ne pouvait pas ignorer non plus que sa fonction de contrôleur avait nécessairement la priorité sur l'autre travail qu'il avait à faire ce jour-là, soit l'établissement d'une carte en altitude. Enfin, il connaissait l'avertissement solennel, accompagné de menaces précises, qui avait été donné à tout le personnel, le 28 novembre 1949. Il n'a néanmoins pas hésité non seulement à ne pas faire le contrôle dont il était chargé, mais encore à attester faussement par sa

Seite: 260

signature qu'il l'avait fait. Il faut donc admettre qu'il y a eu, sur ce point, faute intentionnelle et non pas une simple négligence.

Subjectivement encore, X. allègue à sa décharge que les locaux dans les quels l'observateur et le contrôleur étaient appelés à travailler auraient été insuffisants et encombrés. De plus, au moment où la faute a été commise, une tension particulièrement forte aurait régné dans le service à cause de la densité du trafic sur l'aéroport et du mauvais temps qu'il faisait. Cette tension aurait du reste encore été augmentée du fait que le service gonio avait demandé la feuille de renseignements un peu avant l'heure convenue, ce qui obligeait à faire le travail avec toute la rapidité possible. Mais ces allégations, qui auraient éventuellement pu atténuer la gravité de la faute s'il y avait eu erreur commise par inadvertance, ne sauraient être prises en considération s'agissant de l'omission consciente et délibérée d'un contrôle.

On peut, en revanche, atténuer quelque peu la rigueur dont on tendrait à user en considérant que X. en était à sa première faute, que son travail, jusqu'alors, avait donné satisfaction, qu'il a franchement et immédiatement reconnu la faute commise, qu'enfin et malgré l'ordre de priorité des travaux qu'il avait à faire, la nécessité où il était d'interrompre toutes les demi-heures un travail minutieux pour procéder au contrôle a pu créer une tension qui expliquerait dans une certaine mesure - sans le justifier aucunement - qu'il ait omis un travail pour s'attacher à l'autre.

5.- Sur la mesure de la peine, le Tribunal fédéral, vu la gravité objective et subjective de la faute, admet sans hésitation que la mise au provisoire, prononcée pour un an par l'administration, se justifiait pleinement, d'autant plus que la répétition de fautes semblables devait à tout prix être évitée et qu'en matière administrative - comme en matière pénale - la sanction doit notamment servir d'exemple. X. ne saurait arguer de

Seite: 261

l'art. 25 al. 1 du Règlement des fonctionnaires i, selon lequel «la mise au provisoire est prononcée notamment lorsque la faute commise aurait justifié la révocation, mais que des circonstances méritant considération militent en faveur du maintien du fautif en service, à titre provisoire). Ce texte, en effet, n'exclut pas l'application de la mise au provisoire dans des cas où la faute est d'une gravité suffisante, bien que ne justifiant pas la révocation. Il n'y a donc pas lieu d'examiner, en l'espèce, si la révocation aurait pu être prononcée, en principe.

Contrairement à ce que pense le recourant, la mise au provisoire n'a pas été doublée d'une autre peine. On ne saurait considérer comme une seconde peine la privation de l'augmentation ordinaire de traitement pour la durée de la mise au provisoire, car cette privation, selon la prescription expresse de l'art. 25 al. 2 du Règlement des fonctionnaires 1, est une conséquence normale de la peine prononcée. C'est à titre exceptionnel seulement et pour des raisons pertinentes que l'administration pourrait y renoncer. De même et selon l'art. 31 al. 2 2e phrase Stat. fonct., l'administration peut toujours ajouter à la sanction disciplinaire une menace de révocation pour le cas de récidive. Cette menace était justifiée dans la présente espèce. Il ne s'agissait pas, là non plus, d'une peine distincte infligée au recourant.

Enfin X. croit pouvoir tirer argument en sa faveur de la peine disciplinaire - évidemment beaucoup moins grave - qui a été infligée à Y. Mais, outre qu'Y., qui n'était pas encore nommé comme fonctionnaire, ne pouvait être mis au provisoire, la faute qu'il avait commise, une erreur de transcription par inadvertance, n'était nullement comparable, du point de vue de la gravité, à l'infraction intentionnelle - omission du contrôle avec fausse certification par signature - dont X. s'est rendu coupable.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:

Rejette le recours