

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 4 juin 1996)

Art. 55 BtG. Umgestaltung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen.

- Die Unterscheidung zwischen einer Disziplinar massnahme und einer administrativen Massnahme erfolgt nicht nur aufgrund des Kriteriums des subjektiven Verschuldens. Die zuständige Behörde kann, wenn sie keine Disziplinar massnahme ergreifen will, obwohl die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, eine Entscheidung nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit treffen und den dienstlichen Anforderungen genügen, indem sie gegen den Mitarbeiter eine administrative Massnahme ergreift (E. 4).

- Die verschiedenen in Art. 55 BtG vorgesehenen Massnahmen (sofortige Auflösung des Dienstverhältnisses oder Auflösung auf drei Monate hin, Umgestaltung des Dienstverhältnisses) setzen nicht unbedingt wichtige Gründe von gleicher Intensität voraus (E. 5).

Art. 55 StF. Modification des rapports de service pour justes motifs.

- La distinction entre une mesure disciplinaire et une mesure administrative ne repose pas exclusivement sur le critère du comportement subjectivement fautif. L'autorité compétente peut décider selon des motifs d'opportunité si elle veut éviter une mesure disciplinaire, bien que les conditions en soient remplies, et satisfaire aux exigences du service en adoptant une mesure administrative à l'encontre de l'agent (consid. 4).

- Les différentes mesures envisagées à l'art. 55 StF (résiliation immédiate ou dans un délai de trois mois, modification des rapports de service) ne présupposent pas nécessairement l'existence de justes motifs d'une même intensité (consid. 5).

Art. 55 OF. Modificazione del rapporto d'impiego per ragioni gravi.

- La distinzione tra misura disciplinare e misura amministrativa non si basa esclusivamente sul criterio del comportamento soggettivamente erroneo. L'autorità competente può decidere secondo motivi d'opportunità se intende evitare una misura disciplinare, nonostante siano date le condizioni, e soddisfare le esigenze di servizio, adottando una misura amministrativa contro il collaboratore (consid. 4).

- Le diverse misure previste dall'art. 55 OF (cessazione immediata del rapporto d'impiego o entro un termine di tre mesi, modificazione del rapporto d'impiego) non presuppongono necessariamente l'esistenza di ragioni gravi d'intensità analoga (consid. 5).

Résumé des faits:

A. N fut engagé par la Direction d'arrondissement postal de (...) (ci-après: la DAP) en qualité d'apprenti d'exploitation. A la suite de son apprentissage, il fut occupé comme fonctionnaire de distribution (facteur de lettres). Il fut affecté à l'office de X.

En 1993, il fut promu chef de groupe dans la distribution, suite à une appréciation périodique extraordinaire du personnel. Il en ressort que l'appréciation est positive, les critères applicables ayant reçu la qualification de bien à très bien. Il fut rangé en 9e classe de traitement.

B. Le 13 janvier 1995, le chef de service de la distribution découvrit sur la table de la circonscription de N dix envois du courrier «B» sur lesquels ce dernier avait apposé un «A». Un chronométrage du temps de distribution devait être effectué le lendemain, ce dont les agents de l'Office de X avaient été informés.

Une audition de N se déroula le 16 janvier 1995. A cette occasion, l'intéressé reconnut avoir apposé un «A» sur dix envois. Il admit également avoir confectionné quatre envois factices avec des enveloppes de l'Etat de Y, service de l'agriculture. Ayant apporté ces enveloppes de la maison, il avait demandé à un collègue d'écrire les adresses et les avait lui-même remplies. Il avait procédé de la sorte afin d'augmenter d'une dizaine de minutes le temps de distribution de ce jour-là. Il affirma ne pas comprendre pourquoi il avait agi ainsi et présenta ses excuses.

Par courrier du 25 janvier 1995, la DAP informa l'intéressé qu'elle envisageait de modifier ses rapports de service pour de justes motifs et de lui confier à partir du 15 février 1995 une place de fonctionnaire de distribution en 7e classe de traitement à X, avec un statut d'employé. Invité à se prononcer à ce sujet, N alléguait en particulier que son cas devait être réglé par le biais d'une procédure disciplinaire et que la sanction envisagée était totalement disproportionnée par rapport à la faute commise et à l'atteinte portée aux intérêts du service. Par décision disciplinaire du 21 février 1995, la DAP prononça pour de justes motifs la modification des rapports de service de N, chef de groupe rangé en 9e classe de traitement, dès le 1er mars 1995 en ce sens qu'il serait désormais occupé en qualité de fonctionnaire de distribution en 7e classe de traitement. Suite au recours formé par l'intéressé, la DAP informa ce dernier que sa décision, entachée d'un vice de forme, était annulée et que l'autorité était amenée à examiner l'affaire dans le cadre d'une procédure d'ordre administratif. Elle ajouta que, en raison de la rupture des liens de confiance, elle envisageait de modifier ses rapports de service pour de justes motifs et de l'occuper dès le 1er juin 1995 en qualité de fonctionnaire de distribution en 7e classe de traitement. L'intéressé confirma qu'il maintenait les remarques et les conclusions qu'il avait formulées auparavant. Par décision du 24 avril 1995, la DAP prononça la modification des rapports de service. En date du 18 mai 1995, N forma recours en reprenant pour l'essentiel l'argumentation développée lors de son premier recours. La Direction générale de l'entreprise des PTT (ci-après: la Direction générale des PTT) rejeta le recours par décision du 19 décembre 1995 et confirma la modification des rapports de service pour justes motifs en raison de la rupture des liens de confiance causée par le comportement de N.

C. En date du 29 janvier 1996, N (ci-après: le recourant) a déposé auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral un recours contre la décision de la Direction générale des PTT en concluant à ce que cette dernière soit annulée et qu'un blâme lui soit infligé en raison de la violation des devoirs de service. A l'appui de son recours, il alléguait en particulier que la voie disciplinaire, à l'exclusion de la procédure administrative, doit être appliquée au cas d'espèce et conteste l'existence de justes motifs. Par lettre du 7 février 1996, le recourant s'est encore prononcé au sujet du travail spécifique de chef de groupe. La Direction générale des PTT a déposé sa réponse en date du 4 mars 1996 en concluant au rejet du recours. En date du 15 mars 1996, le recourant a apporté quelques précisions s'agissant du calcul du temps de distribution supplémentaire

nécessité par les envois falsifiés ou factices du recourant.

Extrait des considérants:

4. La modification des rapports de service prononcée par la Direction générale des PTT à l'encontre du recourant ne relève pas du domaine disciplinaire. Les mesures disciplinaires interviennent lorsqu'un fonctionnaire viole, intentionnellement ou par négligence, ses devoirs de service (art. 30 StF). Elles doivent servir à assurer le bon fonctionnement de l'administration et à lui permettre de maintenir la confiance des autorités et du public (JAAC 45.28, p. 162; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, p. 512; Ulrich Häfelin / Georg Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 2^{ed.}, Zurich 1993, p. 228, ch. 969; Felix Hafner, *Öffentlicher Dienst im Wandel*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1992, p. 497 et réf. citées). Le Tribunal fédéral (TF) a certes considéré qu'il convient d'adopter une mesure disciplinaire lorsque l'autorité reproche à l'agent un comportement contraire à ses devoirs, c'est-à-dire un comportement subjectivement fautif, qui peut être intentionnel ou résulter d'une négligence (ATF 100 Ib 25 consid. 1b). Toutefois, comme le TF l'a précisé dans des arrêts ultérieurs, cette affirmation ne peut être érigée en un principe général permettant d'opérer la distinction entre les mesures administratives et disciplinaires. En effet, les rapports de service peuvent devenir insoutenables aussi pour des motifs dus à la faute de l'agent, pour lesquels cependant ni le faible degré de culpabilité ni les faits tels qu'ils résultent des preuves ne suffisent à prononcer une mesure disciplinaire. De même, des motifs autres que disciplinaires peuvent intervenir au cours d'une enquête, motifs qui justifient à eux seuls la résiliation ou la modification des rapports de service (ATF non publiés du 21 mars 1986 en la cause H c. DFF et du 28 novembre 1986 en la cause S c. DMF). Par ailleurs, la doctrine admet aussi que l'autorité peut, même en cas de faute de l'agent, adopter une mesure administrative plutôt qu'une mesure disciplinaire lorsqu'elle n'entend pas sanctionner un comportement mais qu'elle considère principalement que le caractère même du fonctionnaire le rend objectivement incapable d'accomplir son travail (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, p. 251; Hermann Schrott / David Gerber, *Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen*, St-Gall 1985, p. 49 N° 40; Tobias Poledna, *Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten - vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung*, ZBl 96/1995, p. 56; Blaise Knapp, *La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux*, *Revue de droit suisse* 103/1984 I, p. 502). L'autorité peut ainsi décider selon des motifs d'opportunité si elle veut éviter une mesure disciplinaire, bien que les conditions en soient remplies, et satisfaire aux exigences du service en adoptant une mesure administrative à l'encontre de l'agent (ATF précité du 28 novembre 1986).

En outre, il convient encore de relever que, du point de vue de la procédure, il n'y a pas de différence significative entre la voie disciplinaire et la voie administrative. Ainsi, dans les deux cas, une enquête et l'audition préalable de l'agent concerné sont requises (cf. art. 32 al. 1 et 2, respectivement art. 55 al. 3 StF). Contrairement à l'avis exprimé encore récemment par certains auteurs (cf. Hänni, *La fin des rapports de service*, *Revue de droit administratif et de droit fiscal* 51/1995, p. 423 s., en particulier note en bas de p. 99), il n'y a plus d'inégalité de traitement en ce qui concerne l'examen de l'opportunité. En effet, depuis la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 4 octobre 1991, le TF peut examiner l'opportunité de mesures disciplinaires seulement dans les cas où elles sont prononcées par le Conseil fédéral en première instance (cf. art. 104 let. c ch. 2 OJ; FF 1991 II 494). Or, cette disposition est devenue lettre morte depuis que cette compétence a été déléguée aux départements et au Conseil des EPF (voir art. 33 let. a StF, art. 27 al. 1 let. c et al. 2 du Règlement des fonctionnaires [1] du 10 novembre 1959 [RF 1], RS 172.221.101, art. 34 al. 2 du Règlement des fonctionnaires [2] du 15 mars 1993 [RF 2], RS 172.221.102, art. 39 al. 1 du Règlement des fonctionnaires [3] du 29 décembre 1964 [RF 3], RS 172.221.103 et les nouveaux art. 4a RF 1, RO 1995 5068 et art. 5a RF 3, RO 1995 5087). Ainsi, dans tous les cas, qu'il s'agisse de mesures disciplinaires ou administratives susceptibles en dernière instance d'un recours de droit administratif au TF, il appartient à la Commission de céans - qui est l'autorité compétente pour statuer sur les recours contre les décisions des départements, de la Chancellerie fédérale, de la Direction générale des douanes et des organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération (cf. art. 58 al. 2 let. b ch. 3 StF, version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1994) - d'examiner les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir de cognition, y compris le contrôle de l'opportunité (cf. consid. 2). Par contre, s'agissant d'une décision d'ordre disciplinaire ou administratif prise par la Commission de recours, un tel contrôle échappe au TF saisi d'un recours de droit administratif.

En l'espèce, l'autorité compétente, malgré les termes utilisés dans le cadre de sa première décision du 21 février 1995, n'a pas engagé de procédure disciplinaire. Elle a opté pour une mesure administrative en considérant que la rupture des liens de confiance, engendrée par le comportement du recourant, constituait de justes motifs permettant la modification des rapports de service de l'intéressé. Au vu des considérations qui précèdent, malgré le comportement fautif du recourant, l'autorité n'était pas tenue de prendre une mesure d'ordre disciplinaire, mais pouvait choisir la voie administrative. La Commission de céans examinera ainsi la cause uniquement sous cet angle en excluant une éventuelle responsabilité disciplinaire de l'agent en cause.

5.a. L'art. 55 al. 1 StF stipule qu'avant l'expiration de la période administrative, l'autorité qui nomme peut, pour de justes motifs, modifier ou résilier les rapports de service sous avertissement écrit de trois mois ou les résilier immédiatement. L'autorité compétente, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, doit tenir compte de toutes les circonstances particulières du cas concret. Un même comportement ou un même fait peut être un juste motif dans une situation donnée, et ne pas en être un dans une autre situation. Chaque cas doit en outre être examiné en tenant compte de la situation, de la place occupée et de la responsabilité de l'agent, ainsi que de toutes les circonstances en relation avec le service (Elmar Mario Jud, *Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen*, St-Gall 1975, p. 197). La Commission de recours estime que les différentes mesures envisagées - résiliation immédiate ou dans un délai de trois mois, modification des rapports de service - ne présupposent pas nécessairement l'existence de justes motifs d'une même intensité. Ainsi, dans un cas donné, un comportement pourra être considéré comme suffisamment important pour justifier une modification des rapports de service, mais pas si grave au point de donner lieu à une résiliation desdits rapports. En conséquence, la Commission de céans examine en l'occurrence uniquement s'il existe de justes motifs permettant la modification des rapports de service. En effet, eu égard aux faits reprochés au recourant, l'hypothèse d'une résiliation des rapports de service est d'emblée exclue et n'a du reste jamais été envisagée par l'administration.

b. En l'espèce, la Direction générale des PTT, en confirmant la modification des rapports de service du recourant prononcée par la DAP, a considéré que le comportement de l'intéressé avait entraîné la rupture des liens de confiance et que cette dernière constituait de justes motifs pour une modification des rapports de service.

Il ressort du dossier - et du reste l'intéressé ne le conteste pas - qu'il a, en date du 13 janvier 1995, transformé dix courriers «B» en courrier «A» et créé quatre courriers fictifs en utilisant indument des enveloppes officielles. Il a également sollicité l'aide d'un collègue pour inscrire les adresses. Contrairement à ce qu'affirme le recourant, la question de la préméditation des actes n'est pas déterminante en l'espèce. En effet, seule la tricherie constituée par la falsification de lettres et la création de courriers fictifs a

de l'importance. En l'occurrence, le fait que ces actes aient été prévus à l'avance ou commis de manière improvisée n'entre guère en ligne de compte pour déterminer leur gravité et l'impact qu'ils peuvent produire au sein du service concerné. A cet égard, comme cela a été relevé précédemment, les faits reprochés au recourant ne doivent pas être examinés isolément, mais il convient de tenir compte également de toutes les circonstances du cas d'espèce, en particulier de la situation, de la place occupée et de la responsabilité de l'agent.

Le recourant travaille au service des PTT depuis plus de trente-trois ans. Bien qu'il ait commis à l'occasion quelques impairs, son comportement a été de manière générale apprécié de façon tout à fait positive. Depuis le 1er octobre 1993, il occupe la fonction de chef de groupe dans la distribution. De ce fait, outre sa fonction de facteur, il doit notamment, selon le cahier des charges, mettre au courant les nouveaux collaborateurs et au besoin les aider lors du classement des envois, s'occuper des apprentis et des stagiaires, contrôler les entrées en service et les sorties, coordonner les remplacements, assurer la marche du service lors d'absences imprévues et répartir le travail entre les autres collaborateurs du groupe. Compte tenu de sa fonction, il doit non seulement accomplir des tâches ponctuelles, comme par exemple traiter les réclamations ou contrôler le traitement des envois retournés, mais il doit aussi exercer, de manière générale, un rôle d'encadrement et de surveillance. De par ses responsabilités, il a, envers ses collaborateurs, le devoir d'adopter un comportement digne de sa fonction et doit en quelque sorte «montrer l'exemple». Comme l'admet l'autorité intimée, le recourant n'occupe pas un poste-clé au sein de l'administration des PTT; sa fonction revêt toutefois une importance certaine au niveau des fonctionnaires de distribution, comme le démontre du reste l'octroi d'une à deux classes de traitement supérieures. Cette fonction implique ainsi certaines responsabilités, en particulier à l'égard des autres agents.

Le recourant, en procédant aux diverses falsifications, n'a assurément pas su respecter de telles exigences. De même, le fait qu'il soit pris de panique à l'occasion d'un chronométrage du temps de distribution et que cette panique le conduise à agir de manière irréfléchie démontre également qu'il n'est pas prêt à assumer ses responsabilités de chef de groupe. Eu égard à sa fonction et à ses antécédents favorables, son comportement apparaît pour le moins surprenant. Le gain qu'il aurait pu retirer de cette tricherie est en effet minime. Il n'est toutefois pas nécessaire d'estimer de manière effective le temps qu'il aurait pu gagner par ce procédé, car cet élément n'est pas décisif. A sa décharge, il convient certes d'admettre que les tensions qui règnent au sein de l'Entreprise des PTT en raison des mesures de rationalisation n'améliorent pas les conditions et le climat de travail. Ce motif ne permet toutefois pas d'excuser le comportement du recourant.

Au vu de ces circonstances, il apparaît que les faits reprochés au recourant peuvent être considérés comme importants eu égard à sa situation. L'exemple qu'il a donné par le biais de ses falsifications pouvait également avoir des répercussions sur le bon fonctionnement du service. Il est dès lors parfaitement concevable que ses supérieurs aient perdu la confiance qu'ils avaient placée en lui en tant que chef de groupe. Cette rupture des liens de confiance constitue un juste motif au sens indiqué précédemment dans la mesure où l'autorité compétente, en raison du comportement irréfléchi de l'intéressé, ne peut envisager de maintenir tels quels ses rapports de service.

c. Le juste motif pour une modification des rapports de service étant établi, il reste à déterminer si la mesure prise par l'autorité de première instance est adéquate, eu égard aux principes de la nécessité et de la proportionnalité.

Etant donné que les falsifications commises par le recourant sont incompatibles avec sa fonction de chef de groupe et ont conduit à la rupture des liens de confiance, il s'impose en conséquence de lui retirer cette fonction. Toutefois, compte tenu des antécédents favorables de l'intéressé - aucun élément négatif ne figure dans son dossier personnel pour les années 1981 à 1994 - et en particulier de la dernière appréciation périodique du personnel du 17 septembre 1993, la Commission de recours, qui peut également contrôler l'opportunité d'une décision (cf. consid. 2 ci-dessus), considère qu'il se justifie de ne pas prononcer une mesure qui apparaisse trop sévère, d'autant plus que le comportement qu'il a eu le 13 janvier 1995 peut être considéré comme une défaillance unique. A cet égard, afin d'atténuer les conséquences qu'entraînerait le passage de la 9e à la 7e classe de traitement, l'autorité de céans estime qu'il convient d'attribuer dès à présent au recourant le poste de fonctionnaire de distribution en 8e classe de traitement et d'enjoindre à l'autorité compétente de lui accorder dès que possible la fonction de chef d'équipe. Comme le relève la Direction générale des PTT dans la décision attaquée, ce poste ne comporte pas les mêmes responsabilités d'encadrement et de surveillance et n'exige donc pas un rapport de confiance d'une même intensité que celui de chef de groupe. Une telle modification des rapports de service s'avère équitable dans la mesure où, sans porter un trop grand préjudice aux intérêts de l'agent, elle permet d'atteindre le but recherché, à savoir de ne plus attribuer un poste déterminé à un fonctionnaire qui a perdu la confiance de ses supérieurs.

6. Eu égard à ce qui précède, le recours doit être partiellement admis. Les rapports de service du recourant sont modifiés en ce sens qu'il est déchu de sa fonction de chef de groupe et sera désormais occupé en qualité de fonctionnaire de distribution en 8e classe de traitement avec la possibilité d'accéder dès que possible à la fonction de chef d'équipe.

Conformément à l'art. 63 al. 2 PA et à la pratique de la Commission de recours, il n'est pas perçu de frais de procédure. Par ailleurs, dans la mesure où le recourant - qui est représenté devant l'autorité de céans par un avocat - n'obtient que partiellement gain de cause, il convient de lui allouer une indemnité réduite à titre de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 8 al. 2 et 6 de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative, RS 172.041.0).

Dokumente der PRK