

52

Extrait de l'arrêt de la Cour I
dans la cause A. contre Administration fédérale des douanes
A-5294/2012 du 18 juin 2013

Prescription de la responsabilité disciplinaire de l'employé pour manquement aux obligations professionnelles.

Art. 25 LPers. Art. 100 al. 1 et al. 2 OPers.

1. Lorsque l'employeur sanctionne disciplinairement son employé, l'écoulement du délai de l'art. 100 al. 1 OPers doit être examiné d'office. La question de la nature exacte de ce délai peut rester ouverte (consid. 4-5).
2. La prise de connaissance du manquement aux obligations professionnelles par un supérieur hiérarchique, et non par l'autorité disciplinaire, suffit pour que le délai de prescription relatif commence à courir (consid. 6).
3. Les recours exercés dans la procédure d'enquête disciplinaire consistent en des recours dirigés contre des actes d'instruction ou l'omission de tels actes au cours de ladite enquête. Le recours dirigé contre la décision disciplinaire n'entraîne pas de suspension de délai au sens de l'art. 100 al. 2 OPers (consid. 7).

Verjährung der disziplinarischen Verantwortlichkeit des Angestellten wegen Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten.

Art. 25 BPG. Art. 100 Abs. 1 und Abs. 2 BPV.

1. Wenn ein Arbeitgeber seinen Angestellten disziplinarisch bestraft, ist das Verstreichen der Frist von Art. 100 Abs. 1 BPV von Amtes wegen zu prüfen. Die Frage der Rechtsnatur dieser Frist kann offenbleiben (E. 4-5).
2. Es reicht aus, dass ein Vorgesetzter – nicht jedoch die Disziplinarbehörde – die Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten zur Kenntnis nimmt, damit die diesbezügliche Verjährungsfrist zu laufen beginnt (E. 6).
3. Die im Disziplinaruntersuchungsverfahren eingelegten Rechtsmittel umfassen Rechtsmittel gegen Untersuchungshandlungen beziehungsweise deren Unterlassung während des erwähnten

Verfahrens. Eine Beschwerde gegen den Disziplinarscheid führt nicht zum Stillstand der Fristen gemäss Art. 100 Abs. 2 BPV (E. 7).

Prescrizione della responsabilità disciplinare dell'impiegato per violazione degli obblighi professionali.

Art. 25 LPers. Art. 100 cpv. 1 e cpv. 2 OPers.

- 1. Quando il datore di lavoro adotta una misura disciplinare nei confronti di un impiegato la decorrenza del termine stabilito all'art. 100 cpv. 1 OPers va esaminata d'ufficio. La questione della natura esatta di tale termine può rimanere indecisa (consid. 4–5).**
- 2. La scoperta della violazione degli obblighi professionali da parte di un superiore gerarchico, e non da parte dell'autorità disciplinare, è sufficiente ad avviare la decorrenza del termine di prescrizione relativo (consid. 6).**
- 3. I rimedi di diritto esercitati in un'inchiesta disciplinare consistono in ricorsi introdotti avverso degli atti di istruzione o l'omissione di tali atti nel corso della suddetta inchiesta. Il ricorso interposto contro la decisione disciplinare non sospende il termine ai sensi dell'art. 100 cpv. 2 OPers (consid. 7).**

A. a intégré le Corps des gardes-frontière en 1999. Le 1^{er} février 2004, il a été nommé sergent au poste de gardes-frontière de Z.

Le 1^{er} juillet 2010, A. et B. ont contrôlé C., ressortissant portugais, au volant d'un véhicule immatriculé au Portugal. Grâce à la vérification dans le système de recherches informatisées de police (ci-après: RIPOL), il a pu être constaté qu'une personne portant les mêmes nom et prénom, étant de même nationalité et ayant la même date de naissance était signalée pour une recherche au système d'information Schengen (SIS).

Compte tenu du peu d'informations dont il disposait ensuite des différents appels avec le bureau SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) et du fait que le nom de la personne appréhendée est courant au Portugal, A. a pris la décision de la relâcher. Après quelques heures, il a reçu la confirmation que le numéro de la

carte d'identité de la personne appréhendée correspondait à celle de la personne recherchée.

En date du 6 août 2010, le Corps des gardes-frontière, Commandement Région gardes-frontière VI – Genève (ci-après: Cgfr) a prononcé contre A. une décision disciplinaire lui infligeant une amende de 500 francs. Le 11 septembre 2010, A. a fait opposition contre cette décision. Par courrier du 15 septembre 2010, le Commandement Corps des gardes-frontière lui a indiqué avoir convenu avec le Cgfr que ce dernier annule sa décision et ouvre une enquête disciplinaire en bonne et due forme.

Par décision disciplinaire du 30 mars 2012, A. s'est finalement vu infliger une amende de 300 francs par le Cgfr. En substance, un comportement négligent lui est reproché.

L'Administration fédérale des douanes (AFD) a rejeté, par décision sur recours du 28 août 2012, le recours formé par A. contre la décision disciplinaire du 30 mars 2012.

Le Tribunal administratif fédéral a admis le recours déposé le 9 octobre 2012 par A. et a annulé la décision attaquée dans le sens des considérants.

Extrait des considérants:

3.1 Par décision sur recours du 28 août 2012, l'autorité inférieure a confirmé la mesure disciplinaire prononcée par le Cgfr (autorité de première instance) le 30 mars 2012, infligeant au recourant une amende de 300 francs en raison de manquements à ses obligations professionnelles, et fondée sur l'art. 20 al. 1 et l'art. 25 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1) et l'art. 99 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3). De son côté, le recourant a conclu à l'annulation de ladite mesure devant le présent Tribunal. Il conteste s'être rendu coupable d'un quelconque manquement dans l'exercice de sa fonction.

3.2 La LPers s'applique au personnel de l'administration fédérale au sens de l'art. 2 al. 1 et 2 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) (art. 2 LPers). L'Administration fédérale des douanes, dont le Cgfr fait partie, est une unité administrative rattachée à l'administration fédérale centrale (cf. art. 8 al. 1 et l'Annexe 1 ch. V.1.6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998

sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1]). En l'espèce, les rapports de travail liant le recourant au Cgfr sont réglementés par la LPers. L'autorité de première instance s'est donc à juste titre fondée sur la LPers et son ordonnance pour rendre sa décision disciplinaire.

3.3 L'art. 100 OPers prévoit que la responsabilité disciplinaire se prescrit par 1 an après la découverte du manquement aux obligations professionnelles et en tout cas par 3 ans après le dernier manquement auxdites obligations (al. 1). Il est en outre précisé que cette prescription est suspendue pendant la durée de la procédure pénale engagée en raison du même fait ou jusqu'à droit connu sur les recours exercés dans la procédure disciplinaire (al. 2). Aussi, avant d'analyser les griefs formulés par le recourant, il sied d'examiner si sa responsabilité disciplinaire n'était pas prescrite, voire périmée, au moment où la sanction lui a été infligée (cf. décision de la Commission fédérale de recours du Département fédéral de l'économie du 30 juin 1995, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.54 consid. 3).

4.

4.1 Si, en droit privé, l'art. 142 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (CO, RS 220) dispose que le juge ne peut suppléer d'office au moyen résultant de la prescription, il n'en va pas de même concernant les litiges de droit public, à tout le moins pour ce qui concerne l'administré.

À ce sujet, le Tribunal fédéral a longtemps considéré que la maxime inquisitoire réglait cette question et lui imposait d'examiner d'office la prescription (ATF 86 I 60 consid. 2, ATF 73 I 125 consid. 1; ATTILIO GADOLA, *Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht*, Pratique juridique actuelle [PJA], 1995 p. 50). Il a ensuite modifié sa jurisprudence en préférant une solution hybride. Ainsi, lorsqu'elle joue au détriment du citoyen qui actionne l'Etat, la question de la prescription ne doit pas être examinée d'office (ATF 111 Ib 269 consid. 3a/bb, ATF 106 Ib 357 consid. 3a; cf. également arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1402/2006 du 17 juillet 2007 consid. 2.4). Le Tribunal fédéral a justifié son changement de pratique du fait que l'Etat, lorsqu'il apparaît comme « débiteur » dans son rapport à l'administré, peut avoir de bons motifs de ne pas soulever l'exception de prescription, ce qui doit être respecté par les tribunaux (ATF 101 Ib 348; cf. également ULRICH

HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^{ème} éd., Zurich 2006, n° 787 p. 167; GADOLA, *op. cit.*, p. 50; HERMANN SCHROFF/DAVID GERBER, *Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen*, St-Gall 1985, n° 467 p. 279 s.). À l'inverse, dans le cas où l'Etat revêt la position de « créancier » dans sa relation avec l'administré, la question de la prescription doit être examinée d'office, sans qu'il soit nécessaire que l'administré ait soulevé l'exception (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7509/2006 du 2 juillet 2007 consid. 10; JAAC 60.54 consid. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, n° 786 p. 166; GADOLA, *op. cit.*, p. 50; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Bâle 1990, n° 34 B. II.). Il peut aisément être déduit de ces développements de jurisprudence que le Tribunal fédéral entend éviter de favoriser l'Etat dans sa relation avec l'administré.

4.2 L'effet de l'écoulement du délai de prescription – particulièrement la problématique de savoir s'il entraîne la déchéance du droit ou de la créance ou si une obligation naturelle subsiste – est controversé (sur la question cf. GADOLA, *op. cit.*, p. 55 et réf. cit.). Dans l'un de ses arrêts, le Tribunal fédéral a retenu que le délai de « prescription » figurant dans une loi de droit public était en réalité un délai de péremption, dans la mesure où l'intention du législateur avait été de prévoir l'extinction du droit et de l'obligation à l'échéance du délai (ATF 111 V 135 consid. 3b), ce qui paraît indiquer que l'écoulement des délais de prescription n'aurait pas cette même conséquence juridique. En l'espèce, il convient cependant de tempérer ce développement jurisprudentiel, puisque dans les cas où la prescription est examinée d'office, son écoulement a nécessairement le même effet que l'écoulement du délai de péremption (RHINOW/KRÄHENMANN, *op. cit.*, n° 34 B. VII.; du même avis GADOLA, *op. cit.*, p. 55).

4.3 Enfin, la distinction entre le délai de prescription et de péremption ne saurait se fonder sur la seule terminologie utilisée par le législateur. Il convient bien plutôt d'analyser la disposition légale concernée (cf. notamment ATF 86 I 60 consid. 5; GADOLA, *op. cit.*, p. 57; RHINOW/KRÄHENMANN, *op. cit.*, n° 34 B.VII). Contrairement aux délais de prescription, les délais de péremption ne peuvent généralement pas être interrompus, prolongés, suspendus, ni restitués. De plus, la péremption est toujours examinée d'office (GADOLA, *op. cit.*, p. 57 et réf. cit.; RHINOW/KRÄHENMANN, *op. cit.*, n° 34 B.VII et réf. cit.).

5.

5.1 L'art. 100 OPers n'ayant pas encore donné lieu à des développements jurisprudentiels ou doctrinaux, cette disposition peut aisément être interprétée historiquement. En effet, l'introduction de la LPers a entraîné l'abrogation du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RO 43 459), et l'ordonnance du 3 juillet 2001 de mise en vigueur de la LPers pour l'administration fédérale (RO 2001 2197) a notamment entraîné celle du Règlement sur les fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959 (RF 1, RO 1959 1141). Le contenu de l'ancien art. 24 al. 4 RF 1 a été repris mot pour mot par l'art. 100 OPers, de telle sorte que la jurisprudence et la doctrine relatives à la première disposition peuvent être transposées à la seconde. De la même manière, il est souhaitable de se baser sur la pratique établie relativement à la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRFC, RS 170.32), et particulièrement sur son art. 22 al. 2 et 3, dans la mesure où l'ancien art. 24 RF 1 s'y référait expressément et dont le libellé était le même (...).

5.2 Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur la teneur des art. 22 LRFC et 24 al. 4 RF 1 (ATF 105 Ib 69 consid. 2a; cf. également décision de la division de la justice du 26 janvier 1978, publiée dans la JAAC 42.44). À ce propos, il a retenu que la loi exige que l'enquête disciplinaire soit ouverte immédiatement après la découverte de l'acte disciplinairement répréhensible et doit impérativement être terminée dans l'année suivant celle-ci. Il a également précisé que ce délai de prescription ne peut pas être interrompu, mais uniquement suspendu, afin de permettre à l'autorité d'attendre l'issue de la procédure pénale pendante avant de clore sa procédure disciplinaire. Toujours d'après cet arrêt, lorsque le délai de prescription est échu, le manquement de l'employé ne peut plus conduire à une sanction disciplinaire, de sorte que la procédure y relative doit être arrêtée (confirmé par JAAC 42.44). Ces développements sont de manière générale suivis par la doctrine (PETER BELLWALD, *Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten*, thèse Berne 1985, p. 140 ss; SCHROFF/GERBER, *op. cit.*, n° 167 p. 112 s. et n° 325 p. 198). Une partie de la doctrine se montre toutefois plus exigeante encore en matière de respect du délai de prescription relatif. Celle-ci considère en effet que la mesure disciplinaire doit intervenir au plus tard au terme des onze mois qui suivent la découverte du manquement pour que ce délai soit respecté (SCHROFF/GERBER, *op. cit.*, n° 325 p. 198, note de bas de page n° 2). Selon ces auteurs, l'ancien art. 24 al. 4 RF 1 exigeait que, dans le délai relatif d'une année, l'employé ait le temps

d'interjeter son éventuel recours (délai de recours de 30 jours). De manière plus générale, la solution retenue tant par la jurisprudence que la doctrine trouve son fondement dans le but du droit disciplinaire, lequel assure un bon déroulement de l'administration et protège la réputation de la fonction publique (WALTER HINTERBERGER, *Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes*, St-Gall 1986, p. 36 ss; BELLWALD, *op. cit.*, p. 141). Pour qu'une sanction disciplinaire garde tout son sens, l'autorité se doit en outre d'intervenir rapidement (ATF 105 Ib 69 consid. 2a). En effet, la continuation d'une procédure disciplinaire n'a plus raison d'être, si la situation a eu le temps de se rétablir et que l'employé a pu faire ses preuves depuis la survenance du manquement (BELLWALD, *op. cit.*, p. 141).

5.3 Comme développé ci-avant (cf. consid. 4.3), l'on ne peut se satisfaire de la seule terminologie utilisée par le législateur pour déterminer la nature du délai fixé par le texte de loi. En l'espèce, il convient de rappeler que l'art. 100 OPers est un délai qui ne peut pas être interrompu. Compte tenu de l'absence totale d'interruption du délai, il paraît difficilement soutenable qu'il s'agisse d'un délai de prescription. Il en va de même du fait que la jurisprudence et la doctrine s'accordent à dire que le droit de sanctionner disciplinairement s'éteint une fois le délai de l'art. 100 OPers écoulé (cf. consid. 5.2). Au contraire, toutefois, la suspension – même si elle n'est possible que dans deux cas expressément prévus par la loi – doit amener à considérer qu'il peut difficilement s'agir d'un véritable délai de péremption (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C.3/2005 du 10 janvier 2007 consid. 3). Dans la présente affaire, l'établissement de la nature du délai de l'art. 100 OPers n'est cependant pas nécessaire pour trancher le litige. En effet, indépendamment du type de délai, la solution est la même (cf. consid. 5.4). C'est pourquoi cette question peut, en l'état, rester ouverte.

5.4 Quand bien même il faudrait considérer que le délai de l'art. 100 OPers est un délai de prescription, il est patent que cette question aurait dû être examinée d'office par l'autorité inférieure. En effet, l'employeur du recourant – soit en l'espèce l'administration fédérale – disposait d'un droit qu'il avait la possibilité d'exercer dans le délai qui lui était imparti à cet effet, et revêt ainsi la position du « créancier » dans la relation qui l'oppose à son employé. Cette situation correspond au cas décrit par le Tribunal fédéral et les auteurs de doctrine (cf. consid. 4.1), de sorte que la prescription doit en l'espèce être examinée d'office, sans même qu'il

soit nécessaire que l'administré ait préalablement soulevé l'exception. Le fait que le recourant n'ait pas évoqué cet argument, tant devant l'autorité inférieure que devant le Tribunal administratif fédéral, est par conséquent sans importance et ne saurait lui être reproché. Les développements jurisprudentiels et doctrinaux précédemment rappelés prennent tout leur sens. En effet, il est impensable que l'Etat puisse sanctionner disciplinairement son employé – volontairement ou non – hors délai et, de surcroît, profiter de l'omission de ce dernier de soulever l'exception de prescription pour que la sanction soit maintenue. Cela étant, il convient d'examiner si la prescription de l'art. 100 OPers était déjà acquise au moment où la décision disciplinaire du 30 mars 2012 a été notifiée au recourant.

6.

6.1 Selon l'art. 100 al. 1 OPers, la responsabilité disciplinaire de l'employé se prescrit donc par 1 an après la découverte du manquement aux obligations professionnelles et en tout cas 3 ans après le dernier manquement auxdites obligations. Le délai de prescription relative commence à courir dès la découverte du manquement de l'employé à ses obligations professionnelles. Le texte de loi n'indique toutefois pas qui doit découvrir le comportement répréhensible disciplinairement, ni à quel moment il doit être considéré comme ayant été découvert. Compte tenu du but poursuivi par le droit disciplinaire (cf. consid. 5.2), il est souhaitable que le délai commence à courir le plus rapidement possible, de telle manière qu'il n'est pas nécessaire que l'autorité disciplinaire elle-même en ait connaissance, mais il suffit que le supérieur du coupable la découvre (ATF 105 Ib 69 consid. 2a; cf. également BELLWALD, op. cit., p. 141; SCHROFF/GERBER, op. cit., n° 333 p. 201). Enfin, pour considérer le manquement comme découvert, il suffit que les soupçons du supérieur hiérarchique ou de l'autorité disciplinaire soient suffisamment fondés. Il n'y a en revanche pas besoin que l'ampleur du manquement soit connue pour que le délai commence à courir (ATF 105 Ib 69 consid. 2a; BELLWALD, op. cit., p. 141).

6.2 En l'espèce, il ressort des pièces fournies par l'autorité inférieure à l'appui de sa réponse que le recourant a rédigé un rapport d'intervention à l'attention du supérieur hiérarchique de son supérieur direct – E. – le jour même de la survenance des faits, soit le 1^{er} juillet 2010. Aussi, est-il très probable que cette personne en ait eu connaissance le lendemain, soit le vendredi 2 juillet 2010. Cette prise de connaissance très rapide par la

hiérarchie du recourant est confirmée par la décision du 6 août 2010, laquelle a toutefois été annulée par l'autorité de première instance ensuite de l'opposition du recourant. La lecture du rapport d'intervention a, en l'espèce, manifestement suffi pour que E. retienne la faute reprochée au recourant. Comme cela a déjà été évoqué, l'occurrence que le constat du manquement ait été fait par la hiérarchie du recourant plutôt que par l'autorité disciplinaire est sans conséquence. Aussi, le Tribunal est en mesure d'affirmer que le délai de prescription, tel qu'il figure à l'art. 100 al. 1 OPers, a commencé à courir le lendemain de la découverte du manquement, soit le 3 juillet 2010 au plus tard.

7. Il sied encore d'examiner si le délai de prescription a été suspendu au sens de l'art. 100 al. 2 OPers, avant l'année à compter du 3 juillet 2010.

7.1 Pour rappel, le délai de prescription de l'art. 100 OPers ne peut être suspendu que pendant la durée de la procédure pénale engagée en raison du même fait ou jusqu'à droit connu sur les recours exercés dans la procédure d'enquête disciplinaire. Toute autre suspension pour un autre motif que ceux expressément énoncés par la loi est exclue.

7.2 D'emblée, toute suspension entraînée par l'ouverture d'une procédure pénale à raison du même fait peut en l'espèce être exclue, puisque le comportement reproché au recourant n'a fait l'objet d'aucune poursuite pénale. La suspension du délai de prescription en raison d'un ou plusieurs recours interjetés dans la procédure d'enquête disciplinaire mérite davantage d'attention.

En date du 11 septembre 2010, le recourant a formé opposition (considérée comme un recours par le Commandement Corps des gardes-frontière) contre la décision disciplinaire rendue le 6 août 2010. Par courrier du 15 septembre 2010, le Commandement Corps des gardes-frontière a informé le recourant que le Cgfr annulait sa décision disciplinaire du 6 août 2010 et ouvrait dès lors une enquête disciplinaire en bonne et due forme. En l'espèce, la question est de savoir si le recours du 11 septembre 2010 contre la mesure disciplinaire, soit donc contre la décision elle-même, tombe sous l'art. 100 al. 2 OPers. À ce propos, le texte de la loi est clairement libellé et porte à retenir que seuls les recours exercés dans la procédure d'enquête disciplinaire – c'est-à-dire à l'encontre des actes d'instruction ou, au contraire, de ceux qui ont été omis *dans le cadre* de l'enquête disciplinaire – entraînent la suspension de la

prescription. L'interprétation littérale de cette disposition est d'ailleurs confirmée par l'avis de doctrine d'après lequel la décision disciplinaire devrait en réalité intervenir au plus tard au terme du onzième mois qui suit la découverte des faits et non pas dans l'année, afin de laisser le temps à l'employé de recourir (cf. consid. 5.2). Une telle considération n'aurait en effet aucun sens si le recours *contre* la mesure disciplinaire elle-même entraînait la suspension du délai de prescription. Par conséquent, le délai de prescription relatif n'a à aucun moment été suspendu dans le cadre de la présente affaire. Le délai a donc commencé à courir le 3 juillet 2010 et s'est éteint une année plus tard.

8. Compte tenu de ces développements, force est de constater que le délai de prescription relatif de l'art. 100 al. 1 OPers a commencé à courir le 3 juillet 2010, au plus tard, et qu'il n'a pas été suspendu au sens de l'art. 100 al. 2 OPers. Le délai de prescription relatif d'un an était donc déjà écoulé au moment où l'autorité a notifié au recourant sa décision du 30 mars 2012. En ne prenant pas en compte cet élément, qui devait pourtant être retenu d'office, l'autorité inférieure a méconnu que la responsabilité disciplinaire du recourant était prescrite et ne pouvait dès lors plus faire l'objet d'une sanction disciplinaire.