(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat du 18 décembre 2002 en la cause X [CRR 2002-001])

Staatshaftung. Handlung in Ausübung der amtlichen Tätigkeit. Passive Bestechung. Rückweisung an die Vorinstanz.

Art. 3 Abs. 1 VG. Art. 61 Abs. 1 VwVG.

- Art. 3 Abs. 1 VG verlangt für die Auslösung der Staatshaftung, dass der Beamte den Schaden «in Ausübung der amtlichen Tätigkeit» zufügt (E. 3a). Diese Formulierung beschreibt den notwendigen funktionellen Zusammenhang zwischen der dienstlichen Obliegenheit und dem schädigenden Verhalten. Lehre und Rechtsprechung gehen von einer extensiven Auslegung für die Geschäftsführung des Bundes aus, da es diesem als Organisation obliegt, seine Beamten mit Sorgfalt auszuwählen, auszubilden und zu überwachen (E. 3c und 4b).

- Wenn ein Beamter von einem Gesuchsteller ein Gelddarlehen verlangt und ihm dabei zu verstehen gibt, ihm im Gegenzug zur Gewährung der geforderten Subvention zu verhelfen, ist für die Rekurskommission ein funktioneller Zusammenhang zwischen der offiziellen Position des Beamten und der schuldhaften Tätigkeit (passive Korruption) offensichtlich. Es ist somit zu bejahen, dass der Beamte in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG gehandelt hat (E. 4d).

- Rückweisung an die Vorinstanz zur vertieften Abklärung betreffend übrigen Bedingungen für die Anwendbarkeit der Staatshaftung (Art. 61 Abs. 1 VwVG; E. 5a und b).

Responsabilité de l'Etat. Acte accompli dans l'exercice de la fonction. Corruption passive. Renvoi à l'autorité inférieure.

Art. 3 al. 1 LRCF. Art. 61 al. 1 PA.

- Pour que la responsabilité de la Confédération soit engagée, l'art. 3 al. 1 LRCF exige que le fonctionnaire ait causé le dommage «dans l'exercice de ses fonctions» (consid. 3a). Cette formulation décrit le rapport fonctionnel nécessaire qui doit exister entre la tâche exercée et l'activité par laquelle le dommage s'est produit. Il ressort de la doctrine et de la jurisprudence que cette notion doit être interprétée de manière plutôt large, étant donné la responsabilité que doit assumer la Confédération en tant qu'organisation et dont il découle un devoir d'agir avec diligence dans le choix du personnel, de son instruction, ainsi que de sa surveillance (consid. 3c et 4d).

- Si un fonctionnaire sollicite un prêt d'argent de la part d'un administré en lui laissant entendre qu'en contrepartie, il pourrait débloquer (ou faire en sorte de débloquer) une demande d'octroi de subvention déposée par ce même administré, la Commission de recours est d'avis qu'il existe manifestement un rapport fonctionnel entre la position officielle occupée par le fonctionnaire et l'activité dommageable dont il s'est rendu coupable (corruption passive). Il est donc admis que le fonctionnaire a agi dans l'exercice de ses fonctions au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF (consid. 4d).

- Renvoi de la cause à l'autorité inférieure, afin que cette dernière se prononce de manière approfondie sur les autres conditions d'application de la responsabilité de la Confédération (art. 61 al. 1 PA; consid. 5a et b).

Responsabilità dello Stato. Atto compiuto nell'esercizio della funzione. Corruzione passiva. Rinvio all'autorità inferiore.

Art. 3 cpv. 1 LRsp. Art. 61 cpv. 1 PA.

- Perché vi sia una responsabilità della Confederazione, l'art. 3 cpv. 1 LRsp esige che il funzionario abbia causato il danno «nell'esercizio delle sue funzioni» (consid. 3a). Questa formulazione descrive il rapporto funzionale che deve necessariamente esservi fra la funzione esercitata e l'attività che ha cagionato il danno. Dalla dottrina e dalla giurisprudenza emerge che questo aspetto deve essere interpretato in modo piuttosto largo, considerando la responsabilità che la Confederazione deve assumere quale organizzazione e il conseguente obbligo di agire con diligenza nella scelta, nell'istruzione e nella sorveglianza del suo personale (consid. 3c e 4d).

- Se un funzionario chiede un prestito in denaro ad un amministrato, facendogli intendere che in cambio potrebbe sbloccare (o fare in modo che venga sbloccata) una domanda di attribuzione di sovvenzione depositata dallo stesso amministrato, la Commissione di ricorso ritiene che vi sia manifestamente un rapporto funzionale fra la posizione ufficiale occupata dal funzionario e l'attività pregiudizievole di cui si è reso colpevole (corruzione passiva). Occorre quindi ammettere che il funzionario ha agito nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LRsp (consid. 4d).

- Rinvio della causa all'autorità inferiore, affinché quest'ultima si pronunci in modo approfondito sulle altre condizioni di applicazione della responsabilità della Confederazione (art. 61 cpv. 1 PA; consid. 5a e b).

Résumé des faits:

A. Le 15 juin 1992, l'ancien Office des constructions fédérales (ancien OCF, devenu l'Office fédéral des constructions et de la logistique [OFCL] depuis le 1er janvier 1999) engagea X. Ce dernier était notamment chargé de préparer des expertises de l'ancien OCF lorsqu'une collectivité publique, une association ou une fondation demandait une subvention à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour un projet de construction.

B. Mandaté par la Fondation W, l'architecte Y déposa auprès de l'OFAS, en 1997, une demande de subvention pour un projet d'atelier destiné à des personnes mentalement handicapées. X prépara l'expertise de l'ancien OCF à l'attention de l'OFAS. Le 7 juillet 1998, l'OFAS rendit une décision négative au sujet du subventionnement.

C. Le 1er septembre 1998, une séance portant sur le remaniement du projet de construction eut lieu et il fut convenu que l'architecte Y prendrait contact avec X pour lui présenter la dernière variante du projet. Le 2 septembre 1998, ce dernier appela spontanément Y et un rendez-vous fut fixé le jour même. Lors de l'entretien, X sollicita un prêt personnel de Fr. 15'000.- en laissant entendre qu'en contrepartie, il pourrait débloquer (ou faire en sorte de débloquer) les dossiers de l'architecte qui étaient en phase d'expertise à l'ancien OCF.

D. Choqué par la démarche de X, Y contacta le lendemain un avocat pour examiner la suite à donner à l'entretien du 2 septembre 1998. Le 28 septembre 1998, la Fondation W et Y dénoncèrent X au Chef du Département fédéral de l'Intérieur. Le Ministère public de la Confédération ouvrit une enquête le 9 novembre 1998 et par ordonnance du 25 février 1999 accorda l'autorisation de poursuivre X devant l'autorité cantonale compétente .

E. Le 29 juin 1999, la Fondation W et Y présentèrent devant le Département fédéral des finances (DFF) une demande en réparation du dommage subi suite aux agissements illégaux de X. Le dommage était essentiellement constitué par les frais et honoraires de l'avocat mandaté et couvrait également le temps et les frais de déplacement investis par les représentants de la Fondation W et Y. Par prononcé du 30 novembre 1999, le DFF suspendit la procédure jusqu'à droit connu dans la procédure pénale menée contre X.

F. Par jugement du 5 juillet 2001, le Tribunal correctionnel compétent condamna X à huit mois d'emprisonnement avec sursis, le reconnaissant notamment coupable de corruption passive au sens de l'ancien art. 315 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) pour avoir sollicité un prêt auprès de Y dont il traitait un projet de subvention. La Fondation W et Y se constituèrent parties civiles au procès et le tribunal condamna X à leur verser la somme de Fr. (...) pour les frais qu'ils avaient dû assumer à la suite des agissements du condamné et à la somme de Fr. (...) pour les dépens pénaux en raison de leur intervention au procès.

G. Par courriers des 25 juillet et 28 août 2001, le mandataire de la Fondation W et de Y demanda la reprise de la procédure et le 5 septembre 2001, il signala qu'il devait actualiser le dommage en augmentant les conclusions. Après avoir repris la procédure en date du 13 septembre 2001 et avoir recueilli les observations des employeurs de X, le DFF statua dans un prononcé du 25 janvier 2002. Considérant que la demande de prêt formulée par X ne constituait pas un acte de fonction, mais au contraire un acte privé dont ce dernier devait répondre personnellement, le département rejeta la demande de dédommagement présentée par la fondation et l'architecte.

H. Par mémoire du 22 février 2002, la Fondation W et Y (ci-après: les recourants) ont interjeté un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat (ci-après: la Commission de recours ou de céans). Considérant que la Confédération doit répondre du dommage causé sans droit aux recourants par X, fonctionnaire fédéral, qui a agi de façon illicite dans l'exercice de ses fonctions, les recourants concluent à ce que la décision du DFF du 25 janvier 2002 soit réformée en ce sens que la Confédération soit condamnée à leur verser la somme de Fr. (...) avec intérêt de 5% l'an dès le 2 septembre 1999. Subsidièrement, la décision doit être annulée.

I. Invité à présenter ses observations, le DFF maintient sa position dans une réponse du 26 avril 2002 et conclut au rejet du recours sous suite de frais.

Extrait des considérants:

(...)

2.a. Aux termes de l'art. 3 al. 1 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF, RS 170.32), la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire. La Confédération est donc responsable au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF si un fonctionnaire accomplit, dans l'exercice de ses fonctions, un acte de droit public, illicite et dommageable. Un rapport de causalité doit en outre exister entre l'acte et le dommage. En règle générale, point n'est besoin qu'une faute ait été commise. La loi institue une responsabilité causale (André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 795 s.; Jost Gross, *Staats- und Beamtenhaftung*, p. 101 s. ch. 3.18 in: Peter Münch/Thomas Geiser (éd.), *Schaden - Haftung - Versicherung*, Bâle, Genève, Munich 1999).

b. Jusqu'à présent, le litige s'est essentiellement concentré sur la question de savoir si X a agi dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il a sollicité un prêt personnel de la part de Y. La Commission de céans examine donc cette problématique ci-après.

3.a. Pour que la responsabilité de la Confédération soit engagée, l'art. 3 al. 1 LRCF exige que le fonctionnaire ait causé le dommage «dans l'exercice de ses fonctions». Cette formulation décrit le rapport fonctionnel nécessaire qui doit exister entre la tâche exercée et l'activité par laquelle le dommage s'est produit (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berne 2002, p. 704). Le rapport fonctionnel est une condition logique de chaque type de responsabilité qui repose sur le comportement de tiers. Elle permet de répondre à la question de savoir quand les agissements d'un tiers doivent être imputés à l'organisation responsable ou bien quand ceux-ci ont seulement des effets dans la sphère juridique de la personne qui a agi (Balz Gross, *Die Haftpflicht des Staates, Vergleich und Abgrenzung der zivil- und öffentlich-rechtlichen Haftpflicht des Staates*, Zurich 1996, p. 156, note en bas de page n° 4). Il convient en outre de signaler que la formulation contenue à l'art. 3 al. 1 LRCF est très proche de celle de l'art. 55 du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220) concernant la responsabilité de l'employeur. Pour cette raison, de nombreux auteurs renvoient à la casuistique développée dans le droit privé (voir entre autres: Moor, op. cit., vol. II, p. 704; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, p. 504 ch. 2428; Max Imboden/René Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Bâle 1986, vol. II, p. 739, n° 105.V; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Regina Kiener, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berne 2000, p. 401 s.). En matière de droit privé, il apparaît que la jurisprudence a, dans l'ensemble, interprété de manière assez large la notion de «dommage causé par les travailleurs ou les auxiliaires dans l'accomplissement de leur travail» de l'art. 55 CO (Henri Deschenaux/Pierre Terrier, *La responsabilité civile*, 2e éd., Berne 1982, n° 45).

b. La condition du rapport fonctionnel n'est clairement pas remplie lorsqu'un fonctionnaire cause un dommage en dehors de son service, par exemple pendant son temps libre. Dans ces cas, la responsabilité de la Confédération est exclue. La question devient cependant plus épineuse lorsque l'acte dommageable survient pendant que le fonctionnaire accomplit les tâches pour lesquelles il a été engagé. En effet, dans ce contexte, il faudra distinguer entre les actes dommageables qui sont en rapport avec l'accomplissement des tâches officielles (présence d'un rapport fonctionnel) et ceux qui sont seulement survenus à l'occasion de l'exercice de la fonction, mais qui n'ont rien à voir avec celle-ci (absence d'un rapport fonctionnel; voir Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4e éd., Zurich 2002 ch. 2244; Heinz Rey, *Ausservertragliches Haftpflichtrecht*, 2e éd., Zurich 1998, n° 912). Or, cette distinction n'est pas simple à faire dans la pratique (Rey, op. cit., n° 916). Par exemple, on considérera qu'il n'y a pas de relation fonctionnelle si l'agent commet un vol, à moins qu'il ne s'empare d'objets dont sa fonction implique qu'il s'en occupe. Ainsi, si un douanier vole des marchandises qu'il est tenu de

contrôler, il y aura lien fonctionnel (Moor, op. cit., vol. II, p. 704). Un fonctionnaire qui, lors d'une pause, jette son mégot de cigarette par la fenêtre et troue le chapeau d'un passant n'agit pas dans l'exercice de sa fonction. En revanche, si ce même fonctionnaire, laborantin, jette un reste d'acide sulfurique par la fenêtre et endommage la carrosserie d'une voiture stationnée en dessous, son acte pourra être imputé à l'Etat (Thomas Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zurich 1980, p. 355 s. ch. 31-32; sur le même sujet, voir Rey, op. cit., n° 918-920 et Alfred Keller, Haftpflicht im Privatrecht, vol. 1, 6e éd., Berne 2002, p. 175). La jurisprudence administrative sur le sujet n'est pas particulièrement abondante. Dans une décision du 2 septembre 1977, publiée dans la JAAC 43.71, l'ancienne Commission fédérale de recours de l'administration militaire a estimé qu'une recrue qui avait intentionnellement bouté le feu à un bâtiment pendant une garde n'avait pas agi dans l'exercice de ses fonctions. De même, la relation fonctionnelle entre l'accomplissement du service militaire et le délit commis a été niée dans le cas d'un militaire qui se serait rendu coupable d'un vol (décision du 25 janvier 1978, publiée dans la JAAC 43.71). La jurisprudence est plus abondante en matière de droit privé (voir Roland Brehm, Commentaire bernois, 2e éd., Berne 1998, n° 22 s. ad art. 55 CO). Le Tribunal fédéral a notamment reconnu que la compagnie d'aviation Swissair, chargée d'un transport de lingots d'or, était responsable du dommage causé par un commandant de bord qui avait soustrait une caisse du chargement (ATF 85 II 267 ss).

c. Pour certains auteurs, il est déterminant d'établir si le fonctionnaire était, en raison de sa fonction, dans la situation d'entreprendre l'activité dommageable et si le lésé devait selon les circonstances considérer l'acte dommageable comme une activité de fonction (Tschannen/Zimmerli/Kiener, op. cit., p. 401; Häfelin/Müller, op. cit. ch. 2244). D'autres auteurs, tel Tobias Jaag (Staats- und Beamtenhaftung, p. 33 ch. marg. 90, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli (éd.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1996), vont plus loin et considèrent que l'exclusion de la responsabilité de la Confédération pour des dommages causés par des fonctionnaires à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions n'est en règle générale pas justifiée. Une responsabilité devrait être admise dans tous les cas où le fonctionnaire se trouve uniquement, de par sa fonction officielle, dans la situation d'entreprendre l'activité dommageable; la possibilité de causer le dommage est assurée par le fait de confier à l'auteur du dommage l'accomplissement de devoirs de service. Se basant sur la doctrine relative à la responsabilité du fait de l'organisation, Tobias Jaag estime que la responsabilité de la Confédération trouve son fondement dans la violation du devoir d'agir avec diligence dans le choix du personnel, de son instruction ainsi que de sa surveillance (cf. Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 250 qui considère que la responsabilité de la Confédération en rapport avec ses fonctionnaires doit être vue de manière large, étant donné que, d'une part, c'est elle qui choisit ses fonctionnaires et, d'autre part, qu'elle peut exercer une action récursoire contre ses agents en cas de faute intentionnelle ou de négligence grave de leur part, cf. l'art. 7 LRCF). Enfin, Tobias Jaag critique la doctrine qui affirme que le lésé doit, selon les circonstances concrètes, pouvoir considérer l'acte dommageable comme un acte de fonction. Pour lui, ce critère ne doit jouer aucun rôle car même si le lésé était en mesure de se rendre compte que le fonctionnaire n'accomplissait aucun acte de fonction, cela n'améliorerait en rien sa position ni ne modifierait quoi que ce soit en rapport avec le dommage subi. Le fait est qu'un fonctionnaire a causé, en rapport avec son activité pour la collectivité, un dommage qu'il n'aurait pas été en mesure de causer dans le cas contraire. Dans cette situation, la Confédération est responsable et non le lésé. Que le fonctionnaire ait violé ses devoirs de service joue un rôle dans la relation interne entre la Confédération et le fonctionnaire, notamment en ce qui concerne l'action récursoire (Jaag, op. cit., p. 33 ch. 90).

Jost Gross (Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2e éd., Berne 2001, p. 114) considère également qu'un acte dommageable est accompli dans l'exercice de la fonction, lorsque la position officielle du fonctionnaire lui procure le potentiel de causer le dommage, soit lorsqu'il existe un rapport fonctionnel entre la position officielle et l'activité dommageable. Otto K. Kaufmann (Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe, Schweiz, p. 570 in: Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe. Länderberichte und Rechtsvergleichung, Cologne/Berlin 1967) est aussi d'avis que la Confédération doit répondre des actes dommageables que ses fonctionnaires n'ont pu commettre qu'en raison de leur position officielle. Il considère que c'est le devoir de la Confédération de poursuivre, par le biais de l'action récursoire, les fonctionnaires qui ont violé intentionnellement ou par négligence grave des devoirs de service. En confiant une fonction officielle à une personne, la Confédération assume le risque que son agent abuse de sa position officielle et cause, de ce fait, des dommages. Sur la base de la LRCF, la Confédération doit répondre pour ce risque.

d. Il convient enfin de préciser que le dépassement des compétences ainsi que le non-respect des instructions n'exclut en aucune manière un rapport fonctionnel. L'institution de la responsabilité de l'Etat ne pourrait pas remplir sa fonction si des actions illégales des personnes chargées du service public ou bien des comportements représentant un dépassement des compétences pouvaient exclure le devoir de l'Etat de compenser le dommage (Balz Gross, op. cit., p. 157; pour le droit civil: Brehm, op. cit., n° 25-28 ad art. 55 CO; Deschenaux/Tercier, op. cit., n° 46; Keller, op. cit., p. 175; Rey, op. cit., n° 913, 923).

4.a. En l'espèce, il n'est pas contesté que le 2 septembre 1998, X a pris contact par téléphone avec Y pour fixer un rendez-vous, le jour même. Il n'est pas non plus remis en question le fait qu'au début de l'entretien, X a sollicité un prêt personnel de Fr. 15'000.- en laissant entendre qu'en contrepartie, il pourrait débloquer (ou faire en sorte de débloquer) les dossiers de Y qui étaient encore en cours d'examen auprès de l'ancien OCF. Suite à cet entretien, les recourants ont dénoncé les agissements de X auprès du Département fédéral de l'intérieur et l'affaire s'est terminée par un jugement du Tribunal correctionnel compétent condamnant X à une peine d'emprisonnement de huit mois avec sursis pour corruption passive.

b. Pour les recourants, il est évident «que X a tenté de corrompre Y dans le cadre de ses activités professionnelles» au sein de l'ancien OCF. Le fonctionnaire disposait d'une très grande liberté dans l'organisation de son travail et jouissait de prérogatives suffisantes pour influencer un projet ou pour obtenir l'aval de son supérieur. C'est dans l'exercice de ses fonctions que X a tenté d'obtenir un avantage indu en échange d'une influence qu'il promettait d'exercer afin de faire avancer les dossiers. Le lien direct et immédiat entre l'exercice de la fonction et l'acte illicite est manifeste. Les limites de l'acte de fonction n'ont pas été franchies, dès lors qu'un lien étroit et indissociable réunit l'acte de fonction, soit la tâche de négocier un dossier et d'en assurer l'avancement, à l'avantage indu sollicité.

c. De son côté, le DFF soutient que la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée lorsque le fonctionnaire se livre pendant son service à des actes qui n'ont rien à voir avec ses occupations officielles sauf si la personne lésée pouvait penser de bonne foi que ces actes relevaient de sa fonction officielle. Or, en l'occurrence, il était d'emblée reconnaissable pour Y que la demande de prêt sortait manifestement des devoirs de fonction de X. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, le recourant a immédiatement consulté un avocat et déposé une dénonciation. Pour le DFF, tant la nature que le but de la demande de prêt sont d'ordre purement privé. En outre, vu les antécédents de X, son employeur n'avait aucune raison de penser qu'il allait commettre un tel acte délictuel. Enfin, l'autorité inférieure estime qu'en condamnant X à réparer personnellement le dommage de Fr. (...), le Tribunal correctionnel compétent a implicitement reconnu que la demande de prêt sollicitée par le fonctionnaire n'avait pas été accomplie dans l'exercice de ses fonctions. Dans le cas contraire, le Tribunal ne l'aurait pas condamné à réparer personnellement le

dommage causé, mais aurait rejeté la demande des recourants pour défaut de légitimation passive de X et l'aurait transmise au DFF pour décision. En effet, en vertu du principe de la responsabilité exclusive de l'Etat, le lésé n'a aucune action envers le fonctionnaire fautif (art. 3 al. 3 LRCF).

d. L'interprétation donnée par l'autorité inférieure à la notion «d'acte de fonction» apparaît comme trop restrictive aux yeux de la Commission de céans. En effet, comme il a été exposé ci-avant (consid. 3c), une partie de la doctrine considère que la responsabilité de la Confédération en rapport avec ses fonctionnaires doit être vue de manière plus large, étant donné la responsabilité qu'elle doit assumer en tant qu'organisation et dont il découle un devoir d'agir avec diligence dans le choix du personnel, de son instruction ainsi que de sa surveillance. Sur cette base, une responsabilité doit être admise dans tous les cas où le fonctionnaire se trouve uniquement de par sa fonction officielle dans la situation d'entreprendre l'activité dommageable. En l'occurrence, le dommage invoqué par les recourants est en relation directe avec l'acte de corruption passive commis par X. Or, cet événement n'a pu survenir que parce que le recourant est un fonctionnaire employé de la Confédération et qu'il a laissé croire aux recourants que s'ils étaient d'accord de lui accorder le prêt personnel demandé, il ferait en sorte de débloquer leurs dossiers. Si X n'avait pas été chargé des tâches de fonction qui étaient les siennes, les recourants n'auraient jamais eu à se soucier des conséquences éventuelles de la demande de prêt. Certes, cette dernière a été faite dans un but personnel, mais comme en échange du prêt, X a laissé entendre un avantage lié à sa fonction, il convient d'admettre qu'il n'aurait jamais été en mesure de se rendre l'auteur d'une corruption passive, s'il n'avait pas agi dans le cadre de sa fonction officielle. Il existe manifestement un rapport fonctionnel entre la position officielle occupée par X et l'activité dommageable dont il s'est rendu coupable. D'ailleurs, si l'on prend en considération l'infraction pour laquelle X a été condamné, on s'aperçoit que celle-ci figurait dans l'ancien titre dix-huitième du code pénal suisse qui était justement intitulé «Infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels» et que l'art. 315 al. 1 CP posait comme condition essentielle l'intervention d'un représentant de l'autorité. On voit bien que le type d'agissement reproché à X est irrémédiablement lié à sa fonction officielle.

Par ailleurs, il convient de signaler que le Ministère public de la Confédération semble également reconnaître l'existence d'un acte de fonction. En effet, dans son ordonnance d'autorisation de poursuivre pénalement X du 25 février 1999, cette autorité a estimé que les infractions reprochées à X se rapportaient à son activité et à sa position officielle, raison pour laquelle la poursuite pénale était soumise à autorisation selon l'art. 15 LRCF. Une telle autorisation n'aurait pas été nécessaire, si X avait exclusivement agi dans sa sphère privée comme le prétend le DFF. Enfin, l'argument relatif au jugement du Tribunal correctionnel compétent n'est pas fondé. Dans son jugement du 5 juillet 2001, le Tribunal s'est contenté de ratifier, sans guère de motivation, les conclusions civiles présentées par les recourants dans la procédure pénale et il ne s'est certainement pas posé la question d'une éventuelle responsabilité primaire de la Confédération. Par conséquent, aucune conclusion ne peut être tirée de ce jugement. En ce qui concerne le fait que les recourants disposent déjà, sur la base de ce jugement, d'un titre leur permettant d'agir personnellement contre X en réparation de leur dommage et que par ailleurs, ceux-ci requièrent la même couverture du dommage auprès de la Confédération, il sied de relever que par courrier du 12 octobre 2001, les recourants ont assuré qu'ils céderaient à la Confédération suisse la créance qu'ils détiennent contre X à titre personnel, dès que les prétentions qu'ils réclament auront été honorées.

Compte tenu de ce qui précède, il convient par conséquent d'admettre que X a bien agi dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il a sollicité le prêt de Fr. 15'000.- auprès de Y et qu'il s'est ainsi rendu coupable de corruption passive.

5.a. Selon l'art. 61 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), l'autorité de recours doit en principe statuer elle-même sur le recours. Cependant, cette même disposition lui accorde de manière exceptionnelle le droit de renvoyer, avec des instructions impératives, la cause à l'autorité inférieure. Cette dernière solution se justifie avant tout lorsque l'état de fait est insuffisamment établi, ainsi que lorsque le règlement du rapport de droit exige certaines compétences ou relève du domaine de l'appréciation (Moor, op. cit., vol. II, p. 691; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 233). Un renvoi se justifie également dans les cas où l'autorité inférieure a rendu une décision d'irrecevabilité et qu'elle n'a donc pas procédé à un examen matériel du recours (décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral, publiée dans la JAAC 62.37 consid. 3a; André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998 ch. 3.88; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd., Zurich 1998, p. 246, n° 694). Cette méthode sauvegarde le principe de la double instance, puisque le recourant pourra, le cas échéant, à nouveau contester les points qui, par définition, seront nouveaux, ce qui ne serait pas possible si le juge statuait lui-même (Moor, op. cit., vol. II, p. 691).

b. En l'espèce, l'autorité inférieure n'a certes pas rendu une décision d'irrecevabilité concernant la demande de dommages-intérêts présentée par les recourants. Dans sa décision du 25 janvier 2002, elle n'est entrée en matière que sur une des conditions de la responsabilité, à savoir celle en rapport avec la nécessité d'un acte de fonction. Etant arrivée à la conclusion que cette exigence n'était pas remplie, elle n'a dès lors pas examiné les autres conditions qui doivent être réunies pour entraîner la responsabilité de la Confédération (illicéité, existence d'un lien de causalité adéquat, présence d'un dommage et calcul de sa quotité). Il est vrai que dans sa réponse du 26 avril 2002, le DFF a sommairement abordé les autres conditions, mais sans réellement les traiter. Il en résulte que la décision attaquée constitue, dans l'état actuel des choses (admission du recours), une sorte de jugement partiel et que par conséquent, il se justifie, ne serait-ce que pour sauvegarder le principe de la double instance, de renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour que cette dernière se prononce de manière approfondie sur les différentes conditions d'application de la responsabilité de la Confédération ainsi que sur l'étendue de l'éventuel dommage.

6. (Admission du recours)

Dokumente der HRK