

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 24 octobre 1995)

Vergütung für ausserordentliche Dienstleistungen.

Zuständigkeit der Eidgenössischen Personalrekurskommission (E. 1.a).

Überstunden.

Nach Art. 11b Abs. 6bis BO 3 ist es nicht zulässig, mehr als 100 Überstunden auf das folgende Kalenderjahr zu übertragen. Beamte ab der 23. Besoldungsklasse haben keinerlei Anspruch auf Vergütung, selbst wenn die Überstunden durch Ferienbezug nicht kompensiert werden können (E. 3.a und b).

Möglichkeit der Vergütung für ausserordentliche Dienstleistungen, einschliesslich Überstunden (Art. 41 Abs. 1 Bst. f BtG). Seit 1992 herrscht eine neue Praxis. Begriff der Verwaltungspraxis und Bedingungen für eine Praxisänderung (E. 3.c). Überblick über die neue Praxis des EPA, wonach eine solche Vergütung festzulegen ist (E. 3.d). Die Praxis ist im vorliegenden Fall richtig angewendet worden und verletzt nicht den Grundsatz der Rechtsgleichheit (E. 4).

Verfahrenskosten.

In analoger Anwendung von Art. 343 Abs. 2 und 3 OR, wonach die Kantone für Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis bis zu einem Streitwert von Fr. 20 000.- ein einfaches und kostenloses Verfahren vorzusehen haben, rechtfertigt es sich im vorliegenden Fall, Verfahrenskosten zu erheben (E. 5).

Indemnité pour prestations extraordinaires.

Compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (consid. 1.a).

Heures supplémentaires.

Il n'est pas possible, selon l'art. 11b al. 6bis RF 3 de reporter plus de 100 heures supplémentaires sur l'année civile suivante. Les fonctionnaires rangés au-dessus de la 23e classe de traitement n'ont aucun droit à obtenir une indemnité, même si la compensation des heures supplémentaires par des congés s'avère impossible (consid. 3.a et b).

Possibilité d'accorder une indemnité pour prestations extraordinaires, heures supplémentaires comprises (art. 44 al. 1 let. f StF). Une nouvelle pratique a été mise en place à partir de 1992. Notion de pratique administrative et conditions auxquelles un changement de pratique est soumis (consid. 3.c). Exposé de la nouvelle pratique de l'OFPER pour fixer une telle indemnité (consid. 3.d). La pratique a été appliquée correctement dans le cas d'espèce et ne conduit pas à une violation du principe de l'égalité de traitement (consid. 4).

Frais de procédure.

Par une application analogique de l'art. 343 al. 2 et 3 CO, qui n'oblige les cantons à soumettre à une procédure simple et gratuite que les contestations dont la valeur litigieuse ne dépasse pas Fr. 20 000.-, il se justifie en l'espèce de percevoir des frais (consid. 5).

Indennizzo per prestazioni straordinarie.

Competenza della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale (consid. 1.a).

Ore supplementari.

Non è possibile, giusta l'art. 11b cpv. 6bis RF 3 riportare più di 100 ore supplementari sull'anno civile seguente. I funzionari a partire dalla 23.ma classe di stipendio non hanno alcun diritto a ottenere indennizzo, anche se la compensazione delle ore supplementari con congedi risulti impossibile (consid. 3.a e b).

Possibilità d'accordare un indennizzo per prestazioni straordinarie, ore supplementari comprese (art. 44 cpv. 1 lett. f OF). Una nuova pratica è stata posta in atto a partire dal 1992. Nozione di pratica amministrativa e condizioni alle quali è sottoposto un cambiamento di pratica (consid. 3.c). Compendio della nuova pratica dell'UFPER per fissare un tale indennizzo (consid. 3.d). La pratica è stata applicata correttamente nel caso presente e non viola il principio della parità di trattamento (consid. 4).

Spese procedurali.

In applicazione analogica dell'art. 343 cpv. 2 e 3 CO, che prevede che i Cantoni sono tenuti a prevedere una procedura semplice e gratuita soltanto per le controversie il cui valore litigioso non superi Fr. 20 000.-, è giustificato, nel caso presente, prelevare spese procedurali.

Résumé des faits:

A. X est entré au service du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) le 1er mai 1978 en qualité de stagiaire diplomatique. Après une période à l'étranger, il fut affecté à la centrale à Berne dès le 24 avril 1988 en tant que collaborateur diplomatique. Le 1er janvier 1991, il fut promu en 26e classe de traitement et reçut la fonction d'adjoint diplomatique. Au milieu de l'année 1992, il fut nommé chef d'une section nouvellement créée. Il fut promu en 28e classe de traitement le 1er janvier 1994.

B. Depuis le début des années 90, X accumula un nombre important d'heures supplémentaires. Au terme de l'année 1992, son solde d'heures supplémentaires était de 1 456.20 unités. Ce dernier augmenta à 1 891.35 en décembre 1993, à 2 351.90 en décembre 1994, pour atteindre 2 384.25 heures en janvier 1995.

C. Au moyen d'une lettre circulaire datée du 7 septembre 1993, la Direction administrative et du service extérieur (DASE) rappela à tous les chefs de division, de section et de service que, sur la base de directives édictées par l'Office fédéral du personnel (OFPER) en juillet 1992, les heures supplémentaires devaient être ramenées à un solde de 100 heures maximum jusqu'à fin 1993, tout excédent éventuel devenant caduc à cette échéance. Il était en outre rappelé que les agents des classes de traitement 24 et supérieures ne pouvaient se faire compenser en argent leurs heures supplémentaires, celles-ci devant alors être diminuées par la prise de congés.

Le sous-directeur de la Direction dont dépend X, par note du 22 septembre 1993, présenta le cas de X et demanda le remboursement du solde de ses heures supplémentaires qui s'élevait à l'époque à 1 726.05 heures.

Dans une lettre du 21 novembre 1994, la DASE proposa à l'OFPER de verser pour le cas de X une indemnité de Fr. 20 000.- correspondant à 600 heures supplémentaires, l'excédent devant être pris sous forme de congés jusqu'à fin 1998. Le résultat des négociations avec l'OFPER fut communiqué à X par lettre collective du 4 janvier 1995. Il apprit ainsi qu'une indemnité de Fr. 25 000.- était prévue contre la réduction de son excédent d'heures supplémentaires (2 184.40) à 100 heures au 1er mai 1995.

D. Le DFAE rendit une décision, datée du 20 avril 1995 et notifiée personnellement à l'agent le 28 avril 1995, indiquant qu'il recevrait une indemnité unique de Fr. 25 000.- pour prestations extraordinaires en contrepartie de 2 084.40 heures. Le solde d'heures supplémentaires non indemnisés de l'année 1994, mais au maximum 100 heures, pouvait être reporté sur 1995 - dès le 1er janvier, ou, après demande à la section du personnel et en accord avec le Département fédéral des finances (DFF) dès le 1er mai 1995 - et être compensé par des congés en 1995.

E. Contre cette décision, X (ci-après: le recourant) a formé un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours) le 24 mai 1995.

F. Le président de la Commission de recours a offert la possibilité au DFAE et à l'OFPER de présenter une réponse au recours. Par mémoires du 4 juillet 1995, respectivement 13 juillet 1995, les deux autorités se sont prononcées pour le rejet du recours.

Extraits des considérants:

1.a. Aux termes de l'art. 58 al. 2 let. b ch. 3 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10), la Commission de recours est notamment autorisée de recours pour les décisions prises en première instance par les départements, pour autant que soit ouverte en dernier lieu la voie du recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral (TF). En particulier, une décision concernant l'octroi d'une indemnité pour prestations extraordinaires n'entre pas dans la catégorie des motifs pour lesquels un recours de droit administratif au TF est irrecevable au sens des art. 99 à 101 OJ. La Commission de recours est donc compétente pour statuer sur le recours.

b. (...)

c. Au titre des conclusions, le recourant demande une indemnité correspondant au moins aux 35 % de la valeur totale de ses heures supplémentaires et un examen de la possibilité d'aller au-delà de ce montant, compte tenu de l'engagement personnel important qu'on lui a demandé et des conséquences que cela a eu sur le plan de sa vie privée. Exprimées sous cette forme, il semble impossible de distinguer d'emblée la conclusion principale de la conclusion subsidiaire. Or, comme l'a relevé dans sa réponse le DFAE, si l'adage «qui peut le plus, peut le moins» existe, ce n'est pas le cas du principe contraire. En toute logique, on doit alors admettre que la conclusion exigeant au moins 35 % d'indemnisation ne peut être que subsidiaire par rapport à celle demandant la possibilité d'aller au-delà de ce montant. Toutefois, il est vrai que cette dernière conclusion n'a pas toute la précision que l'on est en droit d'attendre et que la question de sa recevabilité se pose. Pour cette raison, la Commission de recours instruira en priorité la conclusion subsidiaire, étant entendu que si celle-ci est rejetée, il ne sera plus besoin d'examiner s'il faut entrer en matière sur la conclusion principale.

2. (...)

3.a. L'art. 11b al. 6bis du R des fonctionnaires (3) du 29 décembre 1964 [RF 3; RS 172.221.103], applicable aux agents travaillant au DFAE, stipule qu'il n'est pas possible de reporter plus de 100 heures d'appoint et heures supplémentaires au total sur l'année civile suivante. Les heures en plus sont périmées à la fin de l'année sans aucun droit à une indemnité ou à une compensation en congé. Lorsqu'ils ordonnent des heures d'appoint et des heures supplémentaires, les services doivent veiller à ce qu'elles puissent être compensées avant la fin de l'année, si leur nombre dépasse les maximums fixés à l'art. 11b al. 6 et 6bis. Dans certains cas dûment motivés, les départements peuvent autoriser le report de l'échéance au 30 avril de l'année suivante au plus tard, mais ils doivent en informer le DFF. Avant la mise en vigueur au 1er mars 1994 de cette disposition, ni la loi sur le statut des fonctionnaires, ni les différents règlements des fonctionnaires ne contenaient d'articles spécifiques sur la question du report des heures supplémentaires. Ce problème fut traité une première fois par l'OFPER dans une circulaire du 1er juillet 1992. Ce dernier, après avoir réalisé une enquête en 1991, s'était rendu compte que la question des heures supplémentaires était gérée de manière très diverse dans les différents offices fédéraux. Il a donc entrepris d'édicter des directives supplémentaires en vue d'uniformiser la manière de faire. Parmi les mesures préconisées, l'OFPER indiqua que le solde des heures supplémentaires accumulées devait être ramené à un maximum de 100 heures jusqu'à fin 1993, tout excédent devenant caduc. Cette règle du report qui fut donc d'abord instituée au moyen d'une directive administrative interne fut définitivement assise par l'introduction de la modification de mars 1994 citée ci-avant.

b. S'agissant de la compensation des heures supplémentaires, l'art. 11b al. 6 RF 3 dit qu'il ne peut être payé plus de 150 heures en tout par année civile pour les heures d'appoint et les heures supplémentaires. Toutefois, en vertu de l'art. 73 al. 2 RF 3, les fonctionnaires rangés au-dessus de la 23e classe de traitement ne peuvent compenser leurs heures supplémentaires que par des congés. Ces agents n'ont donc aucun droit à être indemnisés en argent. Et cela reste valable, même si la compensation des heures supplémentaires par du temps libre s'avère impossible (voir échange de correspondance entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances des chambres fédérales au sujet des heures supplémentaires des cadres rangés dans les classes de traitement 24 et supérieures, reproduit dans la directive de l'OFPER du 1er juillet 1992). L'art. 11b al. 6bis mentionne d'ailleurs expressément que les heures en plus sont périmées à la fin de l'année sans aucun droit à une indemnité ou à une compensation en congé.

c. Sans qu'il ne donne aucun droit également, l'art. 44 al. 1 let. f StF reste réservé, lequel contient la notion d'un remboursement possible des frais et indemnités pour des prestations extraordinaires, heures supplémentaires comprises. Cet article doit être lu

en liaison avec l'art. 73 al. 4 RF 3 qui précise pour sa part que les indemnités uniques pour services extraordinaires versées aux fonctionnaires rangés dans les classes de traitement 31 à 1 sont fixées dans chaque cas par l'autorité qui nomme avec l'accord du DFF, soit en l'occurrence l'OFPER qui est compétent pour cette tâche. Alors qu'autrefois l'administration avait l'habitude de dédommager avec une certaine largesse les heures effectuées par les cadres, elle a mis en place à partir de 1992 une pratique plus sévère. La pratique n'est pas une source de droit, mais représente en fait la manière dont les règles de droit sont comprises, interprétées et exécutées par l'autorité. Elle peut dès lors être considérée comme une ordonnance administrative non rédigée. Le juge n'est donc pas lié par la pratique (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, Berne 1994, 2e éd., ch. 2.1.5.3, p. 76; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, 4e éd., ch. 401). Cependant, il en tiendra compte car celle-ci le renseignera sur la manière de décider des autorités dans les matières où elles disposent d'un large pouvoir d'appréciation.

Fondamentalement, en vertu des principes de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit, une pratique devrait toujours rester immuable. Toutefois, sous peine de lier l'autorité définitivement à la première interprétation qu'elle a pu donner d'une loi, on doit admettre qu'une pratique puisse être modifiée. Mais un tel changement doit respecter plusieurs conditions cumulatives: la nouvelle pratique doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, s'appliquer aussitôt à tous les cas et ne pas violer le principe de la bonne foi. Enfin, l'intérêt à ce que le droit soit appliqué correctement doit surpasser celui du respect du principe de la sécurité du droit (Ulrich Häfelin / Georg Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zurich 1993, 2e éd., ch. 417 ss, p. 97; Knapp, op. cit., ch. 403 ss).

Dans le cas présent, le changement de pratique repose sur une double motivation. D'une part, il a été admis que les fonctionnaires supérieurs doivent s'accommoder dans une certaine mesure de charges supplémentaires, car celles-ci sont partiellement indemnisées par leur classification en tant que cadre. Ainsi, les hauts fonctionnaires doivent supporter des heures supplémentaires sans qu'ils soient spécialement rétribués pour cette raison (voir réponse du Conseil fédéral à la Délégation des finances, op. cit.). D'autre part, la nouvelle pratique repose sur l'idée que si régulièrement une activité exige le dépassement des heures de travail habituelles, c'est qu'il existe des problèmes d'organisation, lesquels doivent être résolus par des mesures du même ordre et non par l'exécution d'heures supplémentaires à compenser par de l'argent. En droit privé, les cadres n'ont en règle générale non plus aucun droit à se voir indemniser leurs heures supplémentaires. En effet, il est considéré que leur haut salaire compense le surplus de travail et de responsabilités que leur fonction exige. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'il existe un droit à se faire dédommager les heures supplémentaires (voir la jurisprudence non publiée et la doctrine citées par Manfred Rehbindler, *Jahrbuch des Schweizerischen Arbeitsrechts [JAR]*, Berne 1994, p. 137 s. et 140 s.; également Manfred Rehbindler, *Schweizerisches Arbeitsrecht*, Berne 1995, p. 52 s.).

Il apparaît ainsi que le changement de pratique repose sur des motifs sérieux et objectifs. La nouvelle pratique a en outre été immédiatement appliquée à tous les cas. Enfin, celle-ci tient compte d'une modification des circonstances juridiques. Dans ces conditions, l'intérêt à ce que la pratique soit modifiée surpasse celui de la sécurité du droit. Par ailleurs, le changement de pratique concerne le droit matériel et non une question de procédure. Or, lorsqu'un changement de pratique concerne le droit matériel, le TF a admis que le principe de la bonne foi ne s'applique pas de manière générale (ATF 103 Ib 202), mais qu'il faut une assurance de la part de l'administration dans un cas concret, ce qui n'est pas le cas ici. Le changement de pratique est donc admissible.

d. La nouvelle pratique développée par l'OFPER pour fixer une indemnité en vertu de l'art. 44 al. 1 let. f StF se concrétise de la manière suivante. Le salaire horaire de l'agent concerné est calculé (dans ce contexte, le salaire déterminant est celui que reçoit l'agent au moment où il fait sa demande). Ce montant est ensuite multiplié par le 10 % du solde des heures supplémentaires accomplies. Une exception est toutefois faite pour les collaborateurs du DFAE. En raison des nombreuses mutations auxquelles ils sont soumis et des fréquents changements de personnel, c'est 35 % du solde de leurs heures supplémentaires qui est pris en considération. Il a en effet été estimé que les efforts supplémentaires de mise au courant justifiaient une indemnité plus élevée que pour les autres départements. Au demeurant, pour tous les agents de l'administration fédérale, y compris les collaborateurs du DFAE, un plafond maximum pour l'indemnité a été fixé à Fr. 25 000.-.

4.a. En l'espèce, conformément à l'art. 11b al. 6bis RF 3, le DFAE a dû réduire le solde des heures supplémentaires du recourant à 100 unités au 31 décembre 1994. Celui-ci étant rangé en 28e classe de traitement, il n'avait en principe aucun droit à voir compenser ses heures devenues caduques ni par de l'argent ni par des congés. Faisant usage de l'art. 44 al. 1 let. f StF, le DFAE a toutefois entrepris de négocier une indemnité pour services extraordinaires, en accord avec l'OFPER comme l'y oblige l'art. 73 al. 4 RF 3. Même si en théorie, selon la pratique de l'OFPER, les agents du DFAE voient leur solde d'heures supplémentaires compensé à concurrence de 35 %, il s'est avéré que dans le cas du recourant, une application de ce barème entraînait un dépassement du montant limite fixé par ce même office. En conséquence, la somme maximale de Fr. 25 000.- lui a été attribuée, ce qui en l'occurrence ne correspond qu'à une indemnisation de 19,5 % de ses heures supplémentaires. Le recourant ne remet pas en question le fait que son solde d'heures supplémentaires soit ramené à 100 unités; en revanche, il conteste le montant de l'indemnité qui lui a été octroyée, considérant que celle-ci n'est pas assez élevée.

b. Eu égard à ce qui précède, la Commission de recours ne peut que constater que le DFAE a scrupuleusement appliqué au cas du recourant la pratique de l'OFPER. Certes, le recourant peut se sentir lésé de devoir abandonner près de 80,5 % de la valeur de ses heures supplémentaires. Mais il faut reconnaître qu'il endosse une bonne part de responsabilité dans cette situation.

Il apparaît en effet que le recourant était au moins depuis septembre 1992 au courant de la nouvelle réglementation restrictive qui se mettait en place pour les heures supplémentaires. Si l'on prend en considération que la date limite pour le report est devenue effective au 31 décembre 1994, voire au 30 avril 1995, cela lui a laissé plus de deux ans pour prendre des mesures en vue de diminuer son solde d'heures. Or, il semble au contraire que ce dernier n'a cessé d'augmenter au cours de cette période. A sa décharge, le recourant explique qu'à cette époque, son travail l'a constamment appelé à remplir des tâches supplémentaires sans pour autant que les effectifs de sa section soient adaptés. Il était chargé pour l'essentiel de tâches opérationnelles qui ne pouvaient être remises au lendemain. Ce n'est qu'avec un engagement et de l'initiative personnels, de la bonne volonté et beaucoup d'heures supplémentaires de sa part et de la part de ses collaborateurs qu'il a pu accomplir le travail demandé. Objectivement, il n'était donc pas en mesure de diminuer ses heures supplémentaires. Il n'est donc pas juste que ses heures ne soient compensées que partiellement.

Ces arguments doivent cependant être confrontés au nombre absolument étonnant d'heures supplémentaires que le recourant a réunies et à la longueur de la période pendant laquelle les faits se sont déroulés (cinq ans en tout cas). Si on compare sa situation à celle des autres collaborateurs du DFAE, il se détache nettement des autres personnes, avec un solde supérieur de 1428 heures à celui du collaborateur ayant le nombre le plus élevé d'heures supplémentaires après lui. Il semble donc, comme le relève le DFAE, que ces heures ne sont pas de véritables heures supplémentaires au sens classique du terme, mais découlent plutôt de

son style de travail. Cette impression est confortée par la situation qui a résulté de l'arrivée d'un nouveau collaborateur dans sa section en septembre 1993. Alors que ce renforcement aurait dû avoir comme conséquence qu'il puisse retrouver un rythme de travail normal, voire diminuer son solde d'heures supplémentaires par la prise de périodes de congé, en fait il n'en a rien été, et le recourant a continué à accumuler des heures comme auparavant. Comme explication, il soutient que cette arrivée est survenue en parallèle avec un accroissement constant du volume du travail. Il ajoute aussi qu'il ne pouvait pas à la fois demander du personnel supplémentaire et s'octroyer d'autre part de longues périodes de congé pour compenser ses heures, car cela aurait démontré l'inutilité de fournir du personnel. Le recourant ne semble ainsi pas avoir compris que si du personnel supplémentaire lui avait été accordé c'était certainement pour le décharger. En outre, la Commission de recours ne voit pas pour quelle raison le fait qu'il prenne des congés conformément à ce qui était demandé par le service du personnel aurait conduit ses supérieurs à estimer que sa demande de personnel supplémentaire était superflue. Il apparaît donc bien que c'est en partie par sa propre responsabilité que le recourant se retrouve avec un solde aussi important d'heures supplémentaires non compensé. Au demeurant, il n'est pas inutile de rappeler que le recourant est un cadre occupant une position supérieure. Or, il est admis que les chefs doivent compter avec un certain dépassement du temps normal de travail pour remplir les objectifs qui leur sont fixés, sans qu'ils puissent forcément compenser les heures supplémentaires qui en découlent par la prise de congés. Il est en effet considéré que leur haut salaire équilibre cet état de fait et une indemnisation en argent n'entre en ligne de compte que dans des cas exceptionnels (mise à la retraite ou départ d'un collaborateur seul à occuper un poste de travail) [voir échange de correspondance entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, op. cit.]. Considérant tous ces éléments, le DFAE n'a en conséquence pas violé le principe de la proportionnalité en fixant l'indemnité à Fr. 25 000.-.

c. Reste à examiner le grief de l'inégalité de traitement. Le recourant a constaté que d'autres fonctionnaires du DFAE, également incorporés dans les classes de traitement 24 à 28, ont reçu des indemnités oscillant entre 30 à 37 % du montant qu'ils auraient pu recevoir si la compensation des heures supplémentaires avait été complète. Lui, en revanche, n'a été dédommagé qu'à concurrence de 19,5 %. Il ajoute qu'il a connaissance d'autres cas de très hauts fonctionnaires qui se seraient vu accorder des indemnités proportionnellement plus importantes que la sienne.

aa. Le principe de l'égalité de traitement exige que les situations de fait identiques soient traitées de manière identique et les situations de fait différentes de manière différente (Knapp, op. cit., ch. 485; André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 359). La difficulté majeure d'application de ce principe réside bien entendu dans le fait de déterminer quand les situations sont semblables et quand elles sont dissemblables. Il s'agit là d'une question qui ne peut être tranchée que dans des cas concrets (Knapp, op. cit., ch. 489).

bb. En l'espèce, la situation du recourant est trop particulière pour pouvoir effectuer une comparaison. Il est en effet le seul pour qui une application de la règle des 35 % d'indemnisation conduit à dépasser - et de loin - le plafond maximum de dédommagement admis, soit la somme de Fr. 25 000.-. Par ordre de grandeur, la seconde indemnité la plus importante reçue par un des collaborateurs sur lesquels il prend référence ne s'élève qu'à Fr. 13 400.-. Il n'est donc pas possible d'admettre ici qu'il y a eu une inégalité de traitement. Le DFAE n'a fait qu'appliquer la pratique développée par l'OFPER. Les conditions d'une inégalité de traitement ne seraient réunies que si un autre agent avait perçu une indemnité dépassant le plafond de Fr. 25 000.-. Pour ce qui est du cas des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale qui se seraient vu accorder des indemnités proportionnellement plus importantes que celles du recourant, la Commission de recours doit constater que ce dernier n'apporte pas d'éléments suffisants pour qu'une quelconque comparaison puisse être effectuée. Au demeurant, le fait qu'il parle d'indemnité «proportionnellement plus importante» laisse sous-entendre que là non plus une somme supérieure à Fr. 25 000.- n'a été allouée.

d. Il faut en outre signaler que le recourant peut s'estimer heureux d'avoir été indemnisé à concurrence de 19,5 % de ses heures supplémentaires parce que travaillant au DFAE. En effet, s'il existe un traitement de faveur dans ce département, c'est en raison des conditions particulières de travail qui y règnent (arrivées fréquentes de nouveau personnel, attributions de nouveaux postes). Or les conditions de travail du recourant se rapprochent plutôt de celles de n'importe quel autre collaborateur de l'administration générale. Il travaille en effet depuis plus de six ans dans le même domaine à la centrale à Berne et n'a dû mettre au courant qu'un seul collaborateur pendant cette période. En recevant une indemnité de Fr. 25 000.-, soit un dédommagement de ses heures supplémentaires de presque 20 %, il a encore été largement avantagé par rapport à un agent de l'administration générale qui, avec un salaire horaire et un nombre d'heures supplémentaires identiques, n'aurait reçu que Fr. 13 430.- environ (10 % de 2084.40 heures multipliés par le salaire horaire).

e. La Commission de recours arrive donc à la conclusion que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et qu'elle doit être considérée comme objectivement adéquate, compte tenu de toutes les circonstances du cas en présence. La conclusion subsidiaire du recourant devant être rejetée, il ne se justifie plus d'examiner la conclusion principale et notamment la question de sa recevabilité (cf. ci-dessus consid. 1.c).

5.a. De pratique constante, la Commission de recours n'a pas mis à la charge de la partie déboutée les frais de procédure, à moins que celle-ci n'ait recouru à la légèreté ou par témérité. Cette manière de procéder repose sur l'idée que, par application analogique de l'art. 343 al. 2 et 3 CO, les fonctionnaires et autres agents de l'administration doivent au moins pouvoir porter leur contestation devant une autorité judiciaire sans encourir de frais (décision de la Commission de recours du 23 août 1994, JAAC 59.2, p. 28 consid. 5). Toutefois, il faut savoir que l'art. 343 al. 2 et 3 CO n'oblige les cantons à soumettre à une procédure simple et gratuite que les contestations dont la valeur litigieuse ne dépasse pas Fr. 20 000.-. Pour cette raison, à partir de ce montant, les tribunaux civils - y compris le TF - n'accordent en principe plus la gratuité de la procédure.

b. En l'espèce, la demande du recourant porte sur une somme minimale de Fr. 45 000.- et l'indemnité fixée par la décision attaquée s'élève à Fr. 25 000.-. La valeur litigieuse est donc supérieure à Fr. 20 000.-. Les conditions de la gratuité de la procédure ne sont ainsi plus remplies et il se justifie de percevoir des frais de procédure, ce d'autant plus qu'au vu de l'issue claire de la procédure, le recourant semble avoir agi à la limite de la témérité en formant son recours. En conséquence, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêt et les émoluments de chancellerie, doivent être mis à la charge du recourant. (...)