(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 22 janvier 1998)

Bundespersonal. Vergütung für Schulungen. Rückforderung einer bezahlten Nichtschuld.

Bedingungen für die Rückforderung einer bezahlten Nichtschuld im öffentlichen Recht (E. 4).

Die üblichen Pflichten eines Offiziers des Grenzwachtkorps, der zum Kader der Zollverwaltung gehört, umfasst auch das Erteilen von spezieller Ausbildung (Führungskurs); mithin ist die Ausrichtung einer Vergütung für ausserordentliche Leistungen ausgeschlossen (E. 5a).

Für die Rückforderung einer bezahlten Nichtschuld kommt es nicht darauf an, ob der Irrtum des Entreicherten unentschuldbar ist (E. 5b).

Personnel fédéral. Indemnités pour activités d'instruction. Répétition de l'indu.

Conditions de la répétition de l'indu en droit public (consid. 4).

L'activité consistant à dispenser une formation spéciale de conduite entre dans le cadre des tâches usuelles d'un officier garde-frontière, cadre de l'administration des douanes; le versement d'une indemnité pour prestations extraordinaires est donc exclu (consid. 5a).

En matière de répétition de l'indu, le fait que l'erreur de l'appauvri soit inexcusable n'est pas déterminant (consid. 5b).

Personale federale. Indennità per attività di formazione. Ripetizione dell'indebito.

Condizioni per la ripetizione dell'indebito nel diritto pubblico (consid. 4).

L'attività consistente nell'impartire una formazione speciale di condotta rientra nei compiti consueti di un ufficiale del Corpo delle guardie di confine appartenente ai quadri dell'Amministrazione delle dogane; è pertanto escluso il versamento di un'indennità per prestazioni straordinarie (consid. 5a).

In materia di ripetizione dell'indebito, il fatto che l'errore dell'impoverito sia ingiustificabile non è rilevante (consid. 5b).

Résumé des faits:

A. Officier garde-frontière (capitaine), X est fonctionnaire en 23e classe de traitement. Il est l'un des soixante cadres choisis par l'Administration fédérale des douanes (AFD) pour assurer l'instruction de ses collaborateurs dans le cadre d'une «formation spéciale à la conduite». La préparation des cours ainsi que l'instruction elle-même ont été comptés sur le temps de travail des cadres sélectionnés.

B. Le Service de formation de la Direction générale des douanes (DGD) ne prévoyait aucun frais pour les conférenciers intervenant dans cette formation, puisqu'elle était assurée par des membres de l'AFD faisant office d'instructeurs. Par notice interne du 18 janvier 1996, il fut confirmé, d'entente avec le Service Formation de la Division d'état-major, qu'aucune indemnité pour activité d'instruction ne serait versée.

C. En mars 1997, la Division du personnel s'aperçut que certains membres du Corps des gardes-frontière ayant dispensé la «formation spéciale à la conduite» avaient également donné des cours dans le cadre d'une «formation au comportement» dans le Corps des gardes-frontière («Verhaltenskurs des GWK»). Dans ce dernier cas, il avait été décidé d'accorder une indemnité aux membres non gradés du Corps des gardes-frontière. Un problème de cohérence se posait par conséquent, du fait que les fonctionnaires non gradés recevaient une indemnité pour activité d'instruction dans le cadre d'une formation mais non dans l'autre. En attendant que ce point soit éclairci, les Divisions d'arrondissement (DA) furent priées de différer la transmission à la DGD des éventuelles demandes d'indemnité pour les activités d'instruction relatives à ces cours.

D. Le 22 avril 1997, la DGD adressa aux DA une lettre précisant que, dans le cadre de la «formation au comportement» dans le Corps des gardes-frontière, aucune indemnité ne serait versée aux officiers ayant dispensé les cours. En ce qui concernait la «formation spéciale à la conduite», le droit à une indemnité était exclu non seulement pour les officiers mais également pour les inspecteurs de douanes, chefs de service et collaborateurs de la DGD et des DA.

La DA de Genève décida alors d'opérer un contrôle interne et constata que plusieurs cadres de l'arrondissement - au nombre desquels figurait X - avaient reçu des indemnités pour leur activité d'instructeur. Par courrier du 23 mai 1997, il fut demandé aux cadres concernés de rembourser les montants qui leur avaient été indûment versés.

E. X s'opposa à la demande de remboursement et manifesta l'intention d'interjeter recours. En date du 14 août 1997, la DGD rendit alors une décision formelle déclarant que X était tenu de restituer les indemnités qui lui avaient été versées à tort. Considérant que la DA de Genève, pour avoir visé les formulaires remplis par le recourant, était au courant du versement des indemnités, la DGD renonça à demander la restitution des indemnités remontant à plus d'une année. Elle précisa que le montant total - s'élevant à Fr. 1440.- - devrait être versé à l'AFD d'ici la fin de l'année 1997.

F. Le 10 septembre 1997, X (ci-après: le recourant) a interjeté recours contre cette décision auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours). Il conclut principalement à l'annulation de la décision de la DGD, à ce que des dépens lui soient alloués, à ce que la DGD soit invitée à préciser les prescriptions sur les rapports de service du personnel de l'AFD (D 52) et à y faire figurer le type d'activité en cause, subsidiairement à ce qu'il soit tenu compte des négligences de la DGD et à ce que le montant qui lui est réclamé soit réduit à Fr. 900.-.

Il fait valoir que la décision de ne pas accorder d'indemnité aux chefs de service aurait été prise a posteriori, en avril 1997, que les activités d'instruction exercées ne relèvent pas de son cahier des charges et doivent par conséquent être considérées comme une «prestation extraordinaire», qu'il s'agit là d'un cours de conduite au sens du ch. 44.761 des D 52, que la documentation

relative à ces cours ne contenait aucune mention excluant le versement d'indemnités, que la DA, informée du versement des indemnités, ne s'y est jamais opposée et aurait ainsi reconnu implicitement qu'il y avait droit, enfin, que les indemnités versées pour la première partie de la «formation spéciale à la conduite» n'ont jamais été contestées.

G. La DGD conclut au rejet du recours. Elle soutient que les activités d'instruction accomplies par le recourant font partie du domaine de ses tâches usuelles et qu'en tant qu'officier garde-frontière, il n'a pas droit à de telles indemnités. Selon elle, on ne saurait déduire du fait que les indemnités ont été payées par la Section Gestion des salaires de la DGD que cette dernière a implicitement reconnu au recourant un droit à l'indemnisation.

Extrait des considérants:

(...)

3. Sur la base de l'art. 44 al. 1 let. f du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10), le Conseil fédéral a édicté l'art. 52 al. 3 du Règlement des fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959 (RF 1, RS 172.221.101), selon lequel les indemnités uniques pour services extraordinaires versées aux fonctionnaires des classes de traitement 1 à 31 sont fixées dans chaque cas par l'autorité qui nomme. Il y a donc lieu de se référer en la matière aux prescriptions édictées par la DGD en matière de rapports de service du personnel de l'AFD (D 52). Celles-ci prévoient le versement d'indemnités pour prestations extraordinaires pour les activités d'instruction (ch. 44.761 des D 52) mais non pour la préparation des cours (ch. 44.762). En principe, seuls les cours énumérés exhaustivement dans l'annexe des D 52 - notamment les cours de conduite - peuvent donner droit à une indemnité (cf. ch. 44.762 des D 52 et p. 366/a de l'annexe). Cependant, la Division du personnel de la DGD peut aussi décider d'octroyer exceptionnellement une indemnité pour l'activité d'instruction déployée lors d'une autre formation. Quoi qu'il en soit, le versement d'une indemnité est expressément exclu lorsque l'activité de formation déployée fait partie du domaine des tâches usuelles du fonctionnaire (ch. 44.763 let. a) ou lorsque la formation est dispensée dans les arrondissements par un officier garde-frontière dont c'est le domaine spécialisé (ch. 44.763 let. d). Sont en effet réputées prestations extraordinaires les tâches exécutées durant le temps de travail réglementaire, qui se situent hors de l'éventail ordinaire des devoirs de service et impliquent des exigences plus élevées (ch. 44.781). L'indemnité est en général liée à une augmentation temporaire des tâches et à des exigences accrues. Elle n'est pas subordonnée à la qualité de la prestation effectuée.

4. Il peut arriver que l'Etat verse une somme dont il n'est pas redevable. Dans ce cas, il peut se faire restituer la somme versée, tout comme en droit privé (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, 4e éd., n° 756; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 619). L'action en répétition de l'indu est considérée comme une institution générale du droit. Elle existe même lorsque la législation administrative applicable est muette sur ce point (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 100 et réf. citée; Grisel, op. cit., vol. II, p. 619). En l'absence d'une disposition légale spéciale applicable, la jurisprudence applique mutatis mutandis la règle générale énoncée à l'art. 63 al. 1 du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220): celui qui a payé volontairement ce qu'il ne devait pas peut le répéter s'il prouve qu'il a agi en croyant par erreur qu'il devait ce qu'il a payé. Ainsi donc, pour que le paiement de l'indu puisse aboutir à une répétition de l'enrichissement, considéré alors comme illégitime, quatre conditions doivent être réunies: une prestation accomplie en vue d'exécuter une obligation, le caractère volontaire de cette prestation, l'inexistence d'une obligation et une erreur du solvens. Les deux premières conditions ne prêtent pas à confusion. S'agissant de la troisième condition, une prestation est indue lorsqu'elle repose sur une cause illégitime. Sont notamment illégitimes: les causes non valables, celles qui ne se sont pas réalisées et celles qui ont cessé d'exister (art. 62 al. 2 CO). Quant à la dernière condition, peu importe que l'erreur ait été excusable ou essentielle, de fait ou de droit. Point n'est besoin non plus que la partie appelée à restituer ait été en faute (Semaine judiciaire [SJ] 1994, p. 271 s. consid. 4a/bb et réf. citées; Moor, op. cit., vol. II, p. 101; Grisel, op. cit., p. 620).

Cependant, l'enrichi de bonne foi n'est tenu à restitution que dans la mesure de l'enrichissement existant lors de la répétition de l'indu. En d'autres termes, il ne peut être placé dans une situation inférieure à celle qui serait la sienne si le versement de l'indu ne s'était pas produit. L'art. 64 CO considère uniquement le sort de la prestation en cause dans le patrimoine de l'intéressé et fait totalement abstraction des autres éléments de la situation financière. Est enrichi non seulement celui qui est encore en possession du montant reçu à tort mais également celui qui l'a utilisé pour des dépenses nécessaires (par exemple, pour payer des dettes ou son entretien). En revanche, n'est plus enrichi celui qui, par libéralité, en a fait don à un tiers, ni, en principe, celui qui a consacré le montant indûment touché à des dépenses non nécessaires ou à des avantages non durables, tels qu'un voyage d'agrément, un concert ou un spectacle, soit, d'une manière générale, à des valeurs extra-patrimoniales (SJ 1994, p. 274, consid. 5 et réf. citées; Moor, op. cit., p. 101; Grisel, op. cit., p. 620 s.; Heinrich Honsell / Nedim Peter Vogt / Wolfgang Wiegand, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, Bâle 1996, p. 462 s., n° 2 ss).

L'art. 73 al. 2 RF 1, relatif à la prescription des prétentions pécuniaires de la Confédération à l'égard du fonctionnaire dérivant des rapports de service, prévoit le même délai de prescription que l'art. 67 al. 1 CO, soit un an à compter du jour où la partie lésée a eu connaissance de son droit.

5. En l'espèce, il n'est pas contesté que la DGD a volontairement versé au recourant la somme de Fr. 1440.- à titre d'indemnité pour activité d'instruction. Il s'agit à présent de vérifier si les deux autres conditions du droit à la restitution de l'indu sont réalisées en l'espèce.

a. En premier lieu, se pose la question de la légitimité de la prestation dont a bénéficié le recourant. Ce dernier soutient que l'indemnité qui lui a été versée repose sur une cause valable puisque l'annexe des D 52 (p. 366/a), en relation avec le ch. 44.762, prévoit une indemnité pour les activités d'instruction effectuées dans le cadre d'un cours de conduite. Il ajoute qu'une telle activité ne relève pas de son cahier des charges et que la seule activité d'instruction entrant dans le cadre de ses tâches usuelles est celle déployée dans les arrondissements, dans son domaine spécialisé.

La DGD affirme quant à elle que la «formation spéciale à la conduite» dispensée par le recourant ne doit pas être assimilée aux «cours de conduite», organisés régulièrement et mentionnés par l'annexe des D 52. Cet argument n'est pas pertinent dans la mesure où l'appellation «cours de conduite» est générique et peut inclure une formation spéciale dans le même domaine. D'autant plus que si l'on admet qu'un cours dispensé régulièrement constitue une prestation pouvant donner lieu à indemnisation, il faut l'admettre, a fortiori, pour une formation spéciale dans le même domaine. En conséquence, la Commission de recours estime que l'activité d'instructeur dans la «formation spéciale à la conduite» est couverte par la liste de l'annexe des D 52. Quant à la

formation au comportement (analyse transactionnelle), la question de savoir si elle peut être considérée comme un cours de conduite peut être laissée ouverte car le droit à une indemnisation doit être exclu pour d'autres motifs, ainsi que cela sera démontré infra.

En effet, le fait qu'une activité d'instruction figure dans l'annexe des D 52 ne suffit pas pour accorder une indemnisation: il faut encore que l'activité en cause n'entre pas dans le cadre des tâches usuelles du recourant.

Selon le cahier des charges du recourant, ce dernier:

- «fonctionne en tant qu'instructeur dans les cours centraux, au CR, pendant le stage pratique des aspirants, dirige la phase de perfectionnement des aspirants;
- organise les instructions des cadres et du personnel en fonction des propres besoins ou sur ordre du commandement;
- fonctionne en tant que conférencier, chef d'exercice ou instructeur dans le service de police frontière; (...)

Certes, la «formation spéciale à la conduite» n'est pas expressément mentionnée, mais il est évident qu'un cahier des charges ne peut énumérer exhaustivement toutes les tâches incombant à un fonctionnaire. Il s'agit donc de l'interpréter en fonction du contexte et des exigences du poste occupé. Ainsi que le relève la DGD, le recourant, en tant qu'officier et chef de secteur, occupe une fonction de supérieur, ce qui implique qu'il assume la direction d'un groupe, dont il doit assurer la formation et l'instruction. Il ressort d'ailleurs de son cahier des charges que l'activité d'instructeur lui est coutumière. Il est vrai qu'en l'espèce, certains des fonctionnaires instruits par le recourant appartenaient à une classe supérieure à la sienne ou ne dépendaient pas de son arrondissement. Mais c'est avant tout la question de savoir si les exigences requises de sa part étaient plus élevées qu'à l'ordinaire et sortaient du cadre normal de ses attributions qui est déterminante pour admettre ou non son droit à une indemnisation. Certes, l'activité d'instructeur déployée par le recourant a nécessité de sa part une préparation de quelques jours, effectuée sur son temps de travail. Il est vrai également qu'il a été spécialement sélectionné pour dispenser cette formation. Mais on ne saurait en déduire pour autant que les exigences requises du recourant étaient plus élevées que ce que l'on pouvait normalement attendre de sa part. Il s'agissait plutôt d'un effort parfaitement exigible, compte tenu de ses capacités et des responsabilités attachées à sa fonction de cadre et d'officier.

Quant à la «formation du comportement» dans laquelle le recourant a également fait office d'instructeur, il s'agit d'une analyse transactionnelle, formation interne à la douane et dispensée de manière décentralisée, c'est-à-dire par arrondissement. Là encore, il apparaît que l'activité déployée par le recourant n'exigeait pas de sa part des prestations accrues.

Les prestations effectuées par le recourant entrant dans le cadre de ses attributions, il n'y avait pas lieu de lui verser une indemnité (ch. 44.762 let. a des D 52). La condition relative au défaut de cause juridique valable est donc réalisée.

b. La DGD soutient avoir versé par erreur au recourant les indemnités qu'il réclamait. Ceci s'explique par la manière dont s'est opéré le versement: le recourant a rempli des formulaires de demande d'indemnité, lesquels ont ensuite été visés par la DA. Cette dernière reconnaît avoir renoncé à vérifier l'existence du droit à l'indemnité de ses employés, en raison du nombre important de demandes qu'il lui incombe de traiter. La Section Gestion des salaires de la Division du personnel n'effectue quant à elle que des contrôles par sondages «ajustés aux risques». Là encore, le droit à l'indemnité du recourant n'a fait l'objet d'aucun examen, si bien que la DGD lui a versé les indemnités demandées sans autre vérification.

La DGD a donc commis une erreur en considérant que les demandes que lui avait adressées le recourant avaient fait l'objet d'une vérification par la DA de Genève et que les conditions d'octroi d'une indemnité étaient remplies. La méthode de «contrôle» utilisée par l'AFD laisse pour le moins à désirer. Il est indéniable que des négligences ont été commises. Si le volume de demandes qu'il incombe à la DGD de traiter peut expliquer la méthode de sondage employée, la Commission de recours estime que la DA, quant à elle, aurait pu et dû se livrer à un contrôle un peu plus sérieux. Un refus d'indemnité opposé d'emblée aurait sans doute paru plus acceptable au recourant. Il est fort regrettable que ce dernier ait à supporter les conséquences de cette façon de faire. Cela étant, la jurisprudence et la doctrine sont formelles: peu importe que l'erreur commise par l'appauvri soit excusable ou non, le droit à la restitution de l'indu existe, dès lors que les quatre conditions énoncées supra sont remplies, ce qui est le cas en l'espèce.

Le recourant relève que la documentation relative à la «formation spéciale à la conduite» ne mentionnait pas expressément qu'aucune indemnité ne serait versée. Il est vrai que la Direction des douanes de Genève avait émis le souhait que les offices responsables fassent figurer une telle mention sur les programmes d'instruction adressés au personnel, ce qui a été négligé en l'espèce. L'absence d'une telle mention ne suffit cependant pas à donner au recourant un droit que ne lui confèrent pas les dispositions légales. Sa bonne foi n'est protégée que dans la mesure où il n'est tenu de restituer que le montant dont il est encore enrichi. En l'espèce, le recourant ne prétend pas avoir utilisé de bonne foi les montants indûment reçus en dépenses non nécessaires, aussi est-il tenu de les restituer.

Les premiers versements étant intervenus en octobre 1996, le délai de prescription, interrompu par la décision du 14 août 1997, est respecté. Par contre, le délai de prescription a manifestement été atteint en ce qui concerne les indemnités versées en 1995 et 1996 pour activités d'instruction dans le cadre de la première partie de la formation (module A), ce qui explique pourquoi ces indemnités n'ont fait l'objet d'aucune demande de restitution.

6. Des considérations qui précèdent, il ressort que les conditions d'une répétition de l'indu sont réunies et que le recours doit donc être rejeté dans la mesure où il est recevable. En conséquence, le recourant est tenu de rembourser l'intégralité des indemnités perçues à tort et ne tombant pas encore sous le coup de la prescription.

Dokumente der PRK