



Cour I
A-2675/2023

Arrêt du 25 octobre 2024

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Maurizio Greppi, Alexander Misic, juges,
Frédéric Lazeyras, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par
Maître Julien Ribordy,
recourant,

contre

Commandement de l'instruction (Cdmt Instr),
Personnel de l'armée,
Rodtmattstrasse 110, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Indemnités de formation pour cadre de l'armée.

Faits :**A.**

A.a A. _____ (ci-après aussi : l'administré) a obtenu le grade de sergent-major chef le 13 juin 2020 après avoir effectué son école de cadres du 4 mai au 12 juin 2020. Il a ensuite pris part au service pratique du 20 juin au 30 octobre 2020. Dans sa fonction de milice, il est incorporé à la compagnie d'engagement du commandement de la Patrouille des glaciers.

A.b Par contrat de travail de droit public signé le 30 juillet 2022, A. _____ a été engagé pour une durée indéterminée au sein du commandement de la Police militaire, en qualité de collaborateur spécialiste logistique conduite OUEST (sous-officier de carrière spécialiste [ci-après : sof carr spéc]). Les rapports de travail ont débuté le 5 décembre 2022.

B.

B.a A. _____ a effectué un séjour linguistique organisé par l'entreprise B. _____. La formation s'est déroulée du 22 août au 18 novembre 2022 à (...), en Australie. Il s'est acquitté des coûts de la formation par paiements successifs entre le 1^{er} août 2021 et le 9 novembre 2022, pour un montant total de CHF 13'219,20.

B.b Par formulaire complété le 27 décembre 2022, A. _____ a adressé une demande d'indemnités de formation pour son séjour linguistique, reçue par le Commandement de l'instruction le 4 janvier 2023.

B.c Par communication du 27 février 2023, le Commandement de l'instruction a confirmé le droit d'A. _____ aux indemnités de formation à hauteur de CHF 8'180,25. Etant donné qu'il n'avait droit qu'en partie aux indemnités de formation, l'autorité envisageait de rendre une décision susceptible de recours pour une partie de sa demande. L'administré n'a pas fait usage du délai de 15 jours qui lui était octroyé pour se déterminer.

B.d Par communication du 21 mars 2023 remplaçant celle du 27 février 2023, le Commandement de l'instruction a annoncé qu'il envisageait de rejeter la demande de l'administré compte tenu du fait qu'il était devenu militaire de carrière depuis le 5 décembre 2022. Dans son courrier du 24 mars 2023, A. _____ a fait valoir que le statut de militaire de milice ouvrant droit aux indemnités de formation devait être déterminé au jour auquel il avait souscrit à sa formation, soit au mois de juin 2022, date à laquelle il était militaire de milice. Aucun motif ne permettait donc de révoquer la décision du 27 février 2023.

C.

Par décision du 31 mars 2023, le Commandement de l'instruction a rejeté la demande d'indemnités de formation de l'administré. En substance, il a considéré qu'au moment déterminant, soit au jour de la décision, il ne remplissait pas les conditions d'octroi des indemnités de formation de par sa qualité de membre du personnel militaire professionnel.

D.

D.a Le 10 mai 2023, A. _____ (ci-après : le recourant) a saisi le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) d'un recours contre la décision du 31 mars 2023, concluant principalement à son annulation et au renvoi de la cause au Commandement de l'instruction (ci-après : l'autorité inférieure) pour l'inviter à approuver l'octroi d'une indemnité de formation, subsidiairement à l'octroi d'une indemnité de formation de CHF 8'180.25. A titre préliminaire, il a requis l'octroi de l'effet suspensif à son recours, précisant qu'il avait sollicité une médiation en date du 9 mai 2023.

En substance, le recourant considère qu'il remplit les conditions d'octroi des indemnités de formation posées par la législation et que la communication du 27 février 2023, entrée en force, lui a reconnu le droit à un montant de CHF 8'180.25. Il invoque également la protection de sa bonne foi compte tenu de cette communication et des engagements financiers auxquels il avait procédé avant son engagement en qualité de militaire professionnel.

D.b Par écriture responsive du 11 juillet 2023, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours. Elle considère tout d'abord que la recherche d'un accord amiable n'est pas envisageable. Sur le fond, elle conteste que la communication du 27 février 2023, intervenue alors qu'elle n'avait pas connaissance de l'engagement du recourant comme militaire de carrière, ait pu déployer un quelconque effet juridique. De plus, les conditions de protection de la bonne foi du recourant n'étaient pas réunies. L'autorité inférieure soutient également que les conditions régissant l'octroi des indemnités de formation doivent être examinées au jour de la décision attaquée, et non au moment où le recourant a pris la décision de suivre une formation. En l'espèce, le recourant n'était plus considéré comme un soldat de milice pouvant prétendre aux indemnités de formation car il avait été engagé comme militaire de carrière.

D.c Par mémoire-réplique du 30 août 2023, le recourant a maintenu ses conclusions. Il considère que la bonne foi commande de tenir pour déterminant le moment où il a appris, à la lecture de la loi et de certains flyers

informatifs, qu'il pouvait bénéficier d'indemnités de formation dans le cadre de son avancement en tant que milicien. Sur cette base, il avait pris des engagements irréversibles en organisant son voyage et en s'acquittant du prix de la formation.

D.d L'autorité a dupliqué le 27 septembre 2023 en maintenant ses conclusions. En particulier, elle soutient qu'il revenait au recourant de s'informer de manière poussée, et non uniquement par des flyers, sur les incidences que son engagement en tant que militaire de carrière impliquait.

D.e Le 25 octobre 2023, le recourant a déposé une triplique. Il conteste avoir manqué au devoir de s'informer avant d'entamer son cours de langue, compte tenu de la teneur des affiches, de la page internet, et du magazine qu'il a consultés au sujet des indemnités de formation. Il rappelle que durant toute la durée du processus encadrant sa formation civile, de son organisation à son achèvement, il n'était pas un militaire professionnel mais un cadre de milice.

D.f Par quadruplique du 24 novembre 2023, l'autorité inférieure a en particulier relevé que les documents que le recourant avait consultés avant d'entamer sa formation, rédigés en termes généraux et impersonnels, ne remplissaient pas les exigences posées par la jurisprudence pour le protéger dans sa bonne foi.

D.g Le recourant a déposé ses déterminations finales le 18 décembre 2023, au terme desquelles il a maintenu ses conclusions.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

1.2 Le Commandement de l'instruction est une unité de l'administration fédérale, au sens de l'art. 33 let. d LTAF (applicable par renvoi de l'art. 130 al. 1 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire [LAAM ; RS 510.10]), subordonné au Groupement Défense, lequel est un domaine du Département fédéral de la défense de la protection de la population et des sports (DDPS ; cf. annexe 1/B/IV ch. 1.4.5 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). Sa décision du 31 mars 2023, dont est recours, satisfait en outre aux conditions de l'art. 5 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF.

Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

1.3 Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, le recourant possède la qualité pour recourir en tant que destinataire de la décision attaquée qui lui fait grief.

1.4 Déposé dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) légaux, le recours est ainsi recevable de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (cf. art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation des faits (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée (let. c), tous griefs que le recourant peut soulever à l'appui de son recours.

Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-584/2023 du 10 juin 2024 consid. 2.2).

3.

L'objet du présent litige consiste à déterminer si l'autorité a refusé à bon droit d'octroyer des indemnités de formation au recourant au motif que ce dernier fait partie du personnel militaire professionnel.

3.1 Le Tribunal commencera par présenter le cadre légal régissant les indemnités de formation et déterminera si l'autorité inférieure a considéré à juste titre qu'un statut de militaire de carrière s'oppose à leur octroi (cf. *infra* consid. 4). Seront ensuite examinés les griefs du recourant relatifs au moment déterminant pour l'examen du droit aux indemnités de formation (cf. *infra* consid. 5) et à la protection de la bonne foi compte tenu, d'une part de la communication erronée du 27 février 2023, d'autre part de la documentation consultée avant d'entreprendre une formation civile (cf. *infra* consid. 6).

3.2 A titre préjudiciel, le recourant a requis l'effet suspensif à son recours et la mise en place d'une médiation. Compte tenu du refus de l'autorité inférieure de consentir à un règlement amiable du litige, condition inhérente à tout processus de médiation (cf. VALÉRIE HUMBERT, in ; Bellanger/Candrian/Hirsig-Vouilloz (éd.), Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, art. 33b n° 29), le Tribunal ne saurait accéder à la demande du recourant tendant à la mise en place d'une médiation. Au surplus, comme déjà indiqué dans l'ordonnance du 16 mai 2023, si le recours a effet suspensif de plein droit (art. 55 al. 1 PA), il est inopérant à l'égard d'une décision négative de droit, tel le refus d'octroi d'indemnités de formation (cf. ATAF 2016/8 consid. 5.4 ; arrêt du TAF A-546/2013 du 12 décembre 2013 let. F).

4.

4.1 La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération (art. 60 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Sur cette base, l'Assemblée fédérale a adopté la LAAM.

Selon l'art. 29a al. 1 LAAM, la Confédération peut octroyer aux militaires de milice qui accomplissent une école de cadres et le service pratique en vue d'une formation de sous-officier, de sous-officier supérieur ou d'officier jusqu'au niveau de l'état-major de corps de troupe une contribution financière que ceux-ci pourront utiliser pour suivre des formations civiles. L'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les indemnités de formation pour les cadres de milice de l'armée (OIFC, RS 512.43) définit les conditions auxquelles les cadres de milice doivent souscrire afin de bénéficier des indemnités, le montant des indemnités, la durée, considérée en fonction de l'obligation de servir dans l'armée, pendant laquelle les indemnités sont versées, les formations et perfectionnement qui y donnent également droit, ainsi que la compétence, la procédure et les modalités du versement. En vertu de l'art. 1 al. 1 al. 1 OIFC, les cadres de milice de l'armée ont droit

aux indemnités de formation s'ils ont accompli avec succès l'école de cadres et le service pratique en vue d'une formation de sous-officier, de sous-officier supérieur ou d'officier jusqu'au niveau de l'état-major de corps de troupe.

4.2 Bien que le recourant ne conteste pas ce point, il convient d'examiner si l'autorité a considéré à juste titre que le personnel militaire professionnel n'entraîne pas dans le champ d'application de l'art. 29a LAAM et de l'OIFC, dès lors que le recourant a été engagé à compter du 5 décembre 2022 en qualité de collaborateur spécialiste logistique conduite OUEST (sof carr spéc) par contrat signé le 30 juillet 2022.

4.2.1 Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; cf. ATF 147 III 78 consid. 6.4, 142 IV 389 consid. 4.3.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte de la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 147 III 78 consid. 6.4, 143 II 202 consid. 8.5, 142 II 80 consid. 4.1 ; ATAF 2021 III/3 consid. 3.5.2).

4.2.2

4.2.2.1 A teneur du texte de l'art. 29a al. 1 LAAM, les indemnités de formation s'adressent aux militaires de milice qui accomplissent une école de cadre et le service pratique en vue d'une formation de sous-officier, de sous-officier supérieur ou d'officier. L'art. 1 al. 1 OIFC désigne également comme bénéficiaires des indemnités de formation les cadres de milice de l'armée s'ils ont accompli avec succès l'école de cadres et le service pratique en vue d'une formation de sous-officier, de sous-officier supérieur ou d'officier.

C'est le lieu de rappeler qu'on entend par « milice » une activité temporaire, accessoire, exercée parallèlement à une activité civile, professionnelle ou étudiante (cf. RETO P. MÜLLER/HANSJÖRG MEYER, in : St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4^e éd. 2023, art. 58 n° 11 ; GERHARD M. SALADIN, Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Milizprinzips

der Schweizer Armee, thèse Berne 2012, p. 184). Le principe de l'armée de milice, ancré à l'art. 58 al. 1 Cst., s'oppose ainsi celui d'une armée de métier, composée de professionnels engagés pour une longue durée (cf. KASTRIOT LUBISHTANI/VINCENT MARTENET, Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, art. 58 n° 15 ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in : Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 58 n° 4). Les militaires professionnels sont définis à l'art. 47 LAAM sous la désignation « personnel militaire » et comprennent les militaires de métier et les militaires contractuels (al. 1). Les militaires de métier sont les officiers de carrière, les sous-officiers de carrière et les soldats de métier. En règle générale, ils sont engagés par contrat de durée indéterminée conformément à la législation sur le personnel de la Confédération (al. 2).

Au vu de la formulation claire des art. 29a al. 1 LAAM et 1 al. 1 OIFC, il apparaît que les indemnités de formation s'adressent exclusivement aux militaires de milice ayant obtenu un certain grade. A défaut d'être mentionnés par ces dispositions, les militaires de métier, au sens de l'art. 47 al. 2 LAAM précité, n'entrent pas dans le cercle des ayants droit aux indemnités de formation.

4.2.2.2 Même si l'on considérait que l'interprétation littérale ci-dessus n'aboutissait pas à un résultat clair, les autres méthodes d'interprétation permettraient de parvenir au même résultat. Sur le plan historique, le rapport explicatif du DDPS du 24 octobre 2017 relatif à l'OIFC rappelle en effet que (traduction de l'allemand) « *selon le texte clair de l'art. 29a al. 1 LAAM, les indemnités de formation doivent s'adresser aux membres de la milice. Les militaires de métier n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'OIFC. En revanche, les militaires de milice engagés par la Confédération ou les militaires contractuels, engagés pour une durée déterminée, peuvent tout à fait y prétendre* ». Sous l'angle téléologique, le but recherché par l'instauration des indemnités de formation a été expliqué au cours des débats parlementaires (traduits de l'allemand), selon lesquels « (...) *l'armée se trouve en concurrence avec l'industrie privée pour recruter des cadres. Ici, nous pouvons donner une petite reconnaissance pour une formation civile, lorsque quelqu'un prend la peine de suivre une formation militaire* » (BO 2015 p. 269). Or, en s'engageant comme militaires de métier, les cadres de l'armée ne se trouvent plus en concurrence avec l'économie privée, de sorte que l'octroi d'indemnités de formation en leur faveur ne se justifie plus. Il ressort ainsi des travaux préparatoires que l'objectif du législateur était de faire bénéficier les cadres de milice des indemnités de formation, en excluant explicitement les militaires de métier. Enfin, sous

l'angle systématique, l'art. 3 al. 1 et 2 OIFC distingue différentes hypothèses dans lesquelles le droit aux indemnités de formation s'éteint, sans mentionner le cas des militaires de métier puisque ces derniers n'y ont pas droit dès le départ et ce, en vertu de l'art. 1 OIFC qui, sous son titre marginal « conditions », définit *ratione personae* les militaires pouvant prétendre aux indemnités de formation.

4.2.3 En l'espèce, le requérant a accompli avec succès l'école de cadres (du 4 mai au 12 juin 2020) et le service pratique (du 20 juin au 30 octobre 2020), accédant au grade de sergent-major chef le 13 juin 2020. Toutefois, en s'engageant au sein du commandement de la Police militaire par contrat de droit public de durée indéterminée, il a acquis le statut de militaire de métier auquel les indemnités de formations ne sont pas reconnues. Le fait qu'il soit encore incorporé au Commandement de la patrouille des glaciers et accomplisse à ce titre des jours de service en qualité de milicien n'y change rien, puisqu'en faisant du service militaire sa profession, il ne peut par essence être considéré comme un soldat de milice, une telle affectation constituant tout au plus une « affectation secondaire » (cf. SALADIN, op. cit., p. 311). En résumé, compte tenu de l'interprétation des art. 29a al. 1 LAAM et de l'OIFC développée ci-dessus, le statut de militaire de métier du requérant s'oppose à ce qu'il soit mis au bénéfice d'indemnités de formation.

5.

Le requérant fait valoir en premier lieu que le moment déterminant pour examiner les conditions du droit aux indemnités de formation est celui où il a achevé sa formation civile.

5.1 L'autorité inférieure considère que l'état de fait déterminant est celui qui prévaut au moment où elle statue, ce qui l'a conduit à dénier au requérant le droit aux indemnités de formation, car il possédait le statut de militaire de métier. Selon elle, retenir que les faits déterminants remontent à la phase d'accomplissement de la formation civile violerait tous les principes fondamentaux de la procédure administrative. Le moment déterminant pour constater les faits doit intervenir de manière identique pour chaque administré, et non diverger d'une procédure à l'autre en fonction des choix de profession de chaque administré. L'autorité inférieure relève également que, si l'avis du requérant était suivi, l'égalité de traitement pourrait lui imposer d'ouvrir le droit aux indemnités de formation aux militaires ayant accompli leur formation civile avant que l'un des cas de figure visés par la clause d'exclusion de l'art. 3 al. 2 OIFC ne survienne. Cela entraînerait un risque très important pour l'image de l'armée, qui serait contrainte de financer la formation de personnes exclues ou dégradées en raison de leur

condamnation pour un crime ou un délit. Le lien avec le but recherché par les indemnités de formation serait perdu.

5.2 Pour sa part, le recourant estime qu'il faut arrêter le moment déterminant pour la constatation des faits à celui où il a achevé sa formation civile. Il était primordial de tenir compte du contexte personnel et temporel dans lequel il se trouvait tout au long du processus encadrant sa formation civile, dans la mesure où cette formation avait été envisagée, organisée et payée avant le début de sa carrière militaire, lorsqu'il était au bénéfice du statut de milicien. Refuser l'octroi des indemnités de formation à un jeune cadre de milice était difficilement compréhensible compte tenu du but voulu par le législateur de motiver les membres de l'armée à faire de l'avancement militaire. Le recourant considère en outre que la pratique de l'autorité inférieure n'est pas constante et contraire à l'égalité de traitement. Il en veut pour preuve un arrêt du Tribunal dans lequel l'autorité inférieure avait considéré comme déterminant le moment où la formation avait débuté. Enfin, le recourant s'appuie sur les échanges entre l'association C._____, qui représente les intérêts professionnels du personnel de la défense, et différents cadres de l'Armée suisse, dont le chef du commandement de l'instruction qui a jugé, au vu du cas du recourant, que le moment à prendre en considération du statut de milicien était celui de la formation civile.

5.3 Il découle de la maxime inquisitoire déjà évoquée ci-dessus (cf. *infra* consid. 2) que l'autorité de première instance est tenue de prendre en compte tous les faits déterminants jusqu'au jour où elle statue (cf. PATRICK L. KRAUSKPOF/MARKUS WYSSLING, in : Waldmann/Krauskopf (éd.), VwVG - Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3^e éd. 2023, art. 12 n^o 58 ; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Volume II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd. 2011, p. 301), ce qui peut avoir des conséquences négatives pour le recourant (cf. SUTTER PATRICK, in : Auer/Müller/Schindler (éd.), VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2^e éd. 2019, art. 32 n^o 10). Excepté les états de fait durable, les exceptions sont rares (cf. MOOR/POLTIER, op. cit., p. 301 ; KRAUSKPOF/WYSSLING, op. cit., art. 12 n^o 58). En matière d'asile par exemple, le Tribunal fédéral estime que les conditions de l'octroi d'une autorisation de police doivent être réunies lors du dépôt de la demande et l'être encore au moment où l'autorisation est accordée, à l'exception de l'examen de l'âge de l'enfant dont les intéressés n'ont pas la maîtrise et qu'il convient par conséquent d'arrêter au moment de la demande de regroupement familial (cf. ATF 136 II 497 consid. 3.4). En matière de remboursement des cotisations AVS également, la date où la demande est présentée est déterminante pour arrêter la nationalité du requérant (cf. art.

1 al. 2 de l'ordonnance du 29 novembre 1995 sur le remboursement aux étrangers des cotisations versées à l'assurance-vieillesse et survivants [OR-AVS ; RS 831.131.12]).

5.4 En l'espèce, plusieurs possibilités sont envisageables pour arrêter le moment déterminant de l'examen du droit aux indemnités de formation.

5.4.1 La première solution, consistant à considérer que le moment déterminant de l'examen du droit aux prestations correspond au moment où la décision attaquée est rendue, coïncide avec les principes généraux du droit administratif et garantit une égalité de traitement entre les administrés par la prise en compte d'un état de fait exhaustif et au même moment.

5.4.2 La seconde solution revient à considérer que la date déterminante pour le droit aux indemnités de formation est celle de la date de dépôt de la demande. Elle présente l'avantage de se situer à un moment où le requérant dispose encore de la maîtrise des faits. Elle comporte toutefois le risque d'un abus de droit de la part d'un militaire qui pourrait déposer sa demande juste avant de débiter une carrière de militaire de métier ou de faire l'objet de l'une des hypothèses figurant à l'art. 3 al. 2 OIFC. Pour éviter cela, il serait possible de retenir que les conditions du droit aux indemnités doivent être réalisées au moment où la demande est déposée et perdurer jusqu'à ce que la décision soit rendue.

5.4.3 La dernière hypothèse, soutenue par le recourant, est celle qui consiste à faire dépendre le droit aux indemnités de formation de la situation prévalant au moment de l'achèvement de la formation civile. Cette solution a le mérite de garantir une plus grande prévisibilité du droit aux indemnités pour le (futur) requérant. Toutefois, le Tribunal relève qu'adopter une telle approche ferait remonter le moment déterminant à un stade antérieur à l'ouverture de la procédure de première instance, initiée en l'espèce par le dépôt de la demande d'indemnités de formation (au sujet de l'ouverture de la procédure administrative : cf. ATF 140 II 298 consid. 5.4). En outre, dans une telle hypothèse, le risque d'abus de droit décrit ci-dessus serait encore accentué par le fait que le militaire dispose de douze mois pour déposer sa demande d'indemnités après avoir suivi intégralement ou partiellement sa formation (cf. art. 6 al. 1 OIFC). En outre, si cette solution est en l'espèce favorable au recourant, elle ne le serait pas dans le cas d'une personne disposant du statut de militaire de métier durant sa formation civile et qui y renoncerait avant de déposer une demande d'indemnités, ou encore dans le cas où l'un des motifs d'exclusion de l'art. 3 al. 2 OIFC disparaîtrait après l'achèvement de la formation civile. Partant, la solution défendue par le

recourant comporte le risque de traiter de manière différente deux militaires sans motif objectif, en déprise du principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 al. 1 Cst. Dans ce cadre, l'argument de l'autorité inférieure, selon lequel il serait insatisfaisant et contraire à la volonté du législateur d'octroyer des indemnités de formation aux militaires visés par l'un des motifs d'extinction du droit aux indemnités de formation prévu à l'art. 3 al. 2 OIFC au moment où la décision est rendue, doit être suivi.

5.4.4 Compte tenu des désavantages que la dernière hypothèse soutenue par le recourant impliquerait, elle ne saurait être retenue. Partant, la question du moment auquel il convient de se placer pour déterminer si les conditions d'octroi des indemnités de formation sont remplies, peut souffrir de rester indécise. En effet, la seule hypothèse dans laquelle le recourant pourrait, sous réserve d'en remplir les autres conditions, bénéficier des indemnités de formation, se situe au moment où il a achevé la formation puisqu'au dépôt de sa demande d'indemnités de formation, il possédait déjà le statut de militaire de métier, ayant débuté son activité de collaborateur spécialiste logistique conduite OUEST (sof carr spéc) au sein du Commandement de la police militaire le 5 décembre 2022. L'argument du recourant selon lequel ce n'est qu'au terme de la période d'essai de six mois qu'il devrait être considéré comme militaire de métier ne saurait être suivi. En effet, en application de l'art. 25 al. 1 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3 juillet 2001 (OPers, RS 172.220.111.3), les rapports de travail ont, en l'espèce, pris naissance le 30 juillet 2022, date de la signature du contrat de travail par les parties, de sorte que le recourant était soumis à l'ensemble des droits et obligations découlant de la signature du contrat de travail et possédait le statut de militaire de métier durant sa période d'essai. De même, le fait que le chef du commandement de l'instruction aurait affirmé, dans son échange avec C. _____ intervenu postérieurement à la décision attaquée, que le moment à prendre en compte pour déterminer le statut de milicien du recourant était celui de la formation civile, n'y change rien, puisque ce dernier a indiqué qu'il ne pouvait intervenir directement, excluant ainsi tout réexamen de l'affaire. Enfin, contrairement à ce que semble soutenir le recourant, cette solution n'est pas incompatible avec l'arrêt A-1666/2019 du 8 octobre 2020 rendu par le Tribunal de céans, où se posait uniquement la question de la conformité au droit supérieur de l'art. 8 OIFC qui concerne le droit transitoire, et la question du moment déterminant pour l'examen des conditions personnelles du droit aux indemnités selon l'art. 1 OIFC.

En considération de ces éléments, le grief du recourant doit être rejeté.

6.

Cela étant, le recourant se prévaut du droit à la protection de la bonne foi, d'une part dans le cadre de la communication de l'autorité inférieure intervenue le 27 février 2023 (cf. *infra* consid. 6.1), d'autre part dans le cadre des informations consultées avant d'organiser sa formation linguistique (cf. *infra* consid. 6.2).

6.1

6.1.1 Le recourant soutient que la communication du 27 février 2023 de l'autorité inférieure s'apparente à une décision par laquelle elle lui a reconnu le droit à une indemnité de formation d'un montant de CHF 8'180.25. En lui indiquant par les termes « *nous vous confirmons votre droit aux indemnités de formation* » et « *le montant admis de CHF 8'180.25 sera versé sur votre compte à l'issue du délai légal de recours indiqué dans la décision* », l'autorité inférieure avait pris un engagement et fourni un renseignement sans réserve. La communication était entrée en force à l'échéance du délai de 15 jours octroyé pour exercer son droit d'être entendu, dont il n'avait pas fait usage avant la nouvelle communication du 21 mars 2023 remplaçant celle du 27 février 2023. Conformément au droit du respect des promesses et compte tenu des paiements consentis pour réaliser sa formation, il convenait de lui reconnaître le droit au montant de CHF 8'180.25.

6.1.2 L'autorité inférieure rappelle que la communication du 27 février 2023 est intervenue à un stade de la procédure où elle n'avait pas connaissance du statut de membre du personnel militaire du recourant. Contrairement à ce que voudrait faire croire le recourant, la communication n'avait pas le caractère d'une décision susceptible d'entrer en force. En effet, l'écoulement du délai imparti au recourant pour prendre position n'entraînait aucune entrée en force de la communication. De plus, la communication n'était pas désignée comme une décision et n'indiquait aucune voie de droit, éléments pourtant indispensables pour qualifier cet acte de décision. Par conséquent, elle ne pouvait déployer un quelconque effet contraignant. En outre, les conditions nécessaires à la protection de la bonne foi de l'administré n'étaient pas réalisées : premièrement, le renseignement transmis dans la communication du 27 février 2023 n'avait pas été fourni sans réserve, puisque celle-ci impartissait un délai pour prendre position avant le prononcé d'une décision susceptible de recours, soulignant ainsi son caractère provisoire et non-contraignant ; deuxièmement, le laps de temps durant lequel le recourant aurait pu se trouver dans l'erreur se limitait à moins de trois semaines, entre la réception du courrier du 27 février 2023 et la réception du contrat de travail du recourant le 17 mars 2023 ; enfin et surtout, le recourant n'avait pris aucune disposition irréversible sur la base

de ce renseignement puisque l'ensemble des dispositions prises dans la présente cause l'avaient été à une époque bien antérieure.

6.2 La notion de décision vise, d'une manière générale, toute mesure que prend une autorité, dans un cas individuel et concret, en vue de produire un certain effet juridique. Les décisions qui ont pour objet de créer, modifier ou supprimer un droit ou une obligation ou encore de rejeter ou déclarer irrecevable une demande tendant à l'une de ces fins, sont des décisions formatrices. Les décisions qui constatent l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation sont dites constatatoires (cf. ATF 135 II 328 consid. 2.1, 130 V 388 consid. 2.3 ; arrêt du TF 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2). Les décisions sont donc des actes de l'autorité qui règlent de manière unilatérale et contraignante un rapport juridique dans un cas particulier (cf. ATF 135 II 30 consid. 1.1; arrêt du TF 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.2). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant. Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (cf. art. 35 PA ; arrêts 2C_495/2021 du 9 février 2022 consid. 3.2; 1C_361/2019 précité consid. 3.1.2; 2C_282/2017 précité consid. 2.1 et les arrêts cités). D'après un principe général du droit déduit de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi du citoyen, la décision qui présente un vice de forme (absence d'indication des voies de droit ou de motivation, par exemple) ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé (cf. art. 38 al. 1 PA ; ATF 138 I 49 consid. 8.3.2, 117 la 297 consid. 2 ; arrêts du TF 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.2, 1C_310/2020 du 17 février 2021 consid. 2.1.2, 1C_471/2019 du 11 février 2020, 9C_646/2017 du 9 mars 2018).

6.2.1 Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 Cst. (cf. ATF 147 IV 274 consid. 1.10.1). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2, 131 II 627 consid. 6.1). Selon la

jurisprudence, un renseignement ou une décision erroné(e) de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition (1) que le renseignement ou l'assurance ait été donné(e) sans réserve, (2) que l'autorité soit intervenue dans une situation individuelle et concrète à l'égard de personnes déterminées, (3) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences, (4) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, (5) que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, (6) que la situation juridique n'ait pas changé entretemps, et (7) que l'intérêt à l'application du droit n'apparaisse pas prépondérant (cf. ATF 143 V 95 consid. 3.6.2, 137 I 69 consid. 2.5.1 ; arrêts du TF 1C_374/2022 du 9 octobre 2023 consid. 3.1, 1C_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 3.1, 8C_579/2021 du 27 janvier 2022 consid. 4.1 ; JAKES DUBEY, in : Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, art. 9 n^{os} 82-88). Le caractère exigeant de ces réquisits s'inscrit dans le respect du principe d'égalité de traitement entre tous les justiciables (cf. art. 8 al. 1 Cst.).

Le principe de la bonne foi comprend également la prohibition des comportements contradictoires, qui postule en substance qu'une même autorité ne doit pas, par rapport à une même personne, exprimer des opinions divergentes ou se comporter de manière différente dans des affaires semblables (cf. ATF 143 IV 117 consid. 3.2 ; 136 I 254 consid. 5.2 ; arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.2 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n^{os} 729-731). Outre l'existence d'un comportement clairement contradictoire, les sept conditions déjà exposées pour les renseignements inexacts ou les assurances données, doivent également être satisfaites. En particulier, l'administré qui entend se fonder sur un prétendu comportement contradictoire d'une autorité doit avoir pris des dispositions irréversibles (cf. ATF 121 I 181 consid. 2 ; arrêt du TAF A-1666/2019 du 8 octobre 2020 consid. 4.2.1 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Vol. I, 3^e éd. 2012, ch. 6.4.2.3).

6.2.2 En l'espèce, le caractère de décision – contraignante pour l'autorité – ou alors de simple communication – dépourvue d'effet juridique – du courrier du 27 février 2023 peut souffrir de demeurer indéfini, compte tenu du fait qu'en tout état, le recourant n'a pris aucune disposition irréversible sur la base du courrier du 27 février 2023 selon lequel le droit à un montant de CHF 8'180.25 lui était reconnu. Le recourant admet lui-même dans ses échanges que l'ensemble de ses dispositions ont été prises bien avant la

communication du 27 février 2023. Pour cause, il s'est inscrit à sa formation auprès de l'entreprise B. _____ en juillet 2021, a réglé le coût de sa formation entre le 1^{er} août 2021 et le 9 novembre 2022 et a suivi son cours de langues à (...), en Australie, du 22 août au 18 novembre 2022, soit à des dates bien antérieures à la communication litigieuse. Par conséquent, la communication du 27 février 2023 n'a eu aucun impact sur les dispositions prises par le recourant. Par ailleurs, le recourant n'a subi aucun préjudice de nature formelle découlant du renseignement erroné, ce qu'il ne soutient du reste pas. En effet, suite au courrier du 27 février 2023, une nouvelle communication datée du 21 mars 2023 lui a été adressée pour lui permettre de faire valoir sa position sur l'intention de l'autorité de rejeter sa demande d'indemnités de formation. Il a fait usage de cette possibilité par courrier du 24 mars 2023. Les arguments avancés par le recourant à cette occasion ont été pris en compte dans la décision du 31 mars 2023, objet de la présente procédure de recours. Il convient ainsi de rejeter les arguments du recourant articulés autour de la communication erronée du 27 février 2023 de l'autorité inférieure.

6.3

6.3.1 En dernier lieu, le recourant allègue avoir pris en 2021 des engagements financiers irréversibles en pensant alors de bonne foi qu'il pourrait bénéficier d'indemnités de formations à la lecture de l'OIFC, de flyers informatifs, du site internet de la Confédération, de certaines affiches placardées dans les casernes, et d'un article paru en 2021 dans la revue destinée aux collaborateurs du groupement défense. Aucun de ces documents ne mentionnait le statut de militaire de carrière. La revue consultée affirmait au contraire que « *chaque militaire qui a[vait] accompli une école de cadre et a[vait] réussi le service pratique p[ouvai]t demander une indemnité, à titre d'aide à la formation* ». On ne pouvait ainsi lui reprocher de n'avoir pas fait preuve de la diligence requise par les circonstances au moment d'envisager sa formation en 2021, plus d'un an avant de signer son contrat de travail auprès de la police militaire.

6.3.2 L'autorité inférieure réfute les arguments du recourant en soulignant que les documents consultés par le recourant, à savoir des affiches vues par des milliers de militaires dans les différentes casernes, un site internet faisant l'objet d'une multitude de consultations, ou une revue tirée à 17'850 exemplaires, se référaient tous à la consultation d'informations de nature générale et abstraite, sans lien particulier avec sa situation concrète. Ils ne remplissaient pas les exigences posées par la jurisprudence et la doctrine à la protection de la bonne foi. Tout portait à croire qu'il en allait de même des « flyers informatifs » que le recourant n'avait pas été en mesure de

produire. A l'opposé, le site internet des indemnités de formation, que le recourant indiquait pourtant avoir consulté, mentionnait expressément que celles-ci étaient réservées aux « *cadres de milice* », ce qui figurait également à l'art. 1 al. 1 OIFC. Au vu de la portée du contrat de travail signé par le recourant le 30 juillet 2022, faisant passer ce dernier d'un militaire de milice à un militaire de métier, il lui revenait de s'informer sur les incidences que ce changement pouvait avoir. Un simple appel au service responsable des indemnités de formation aurait suffi. En s'abstenant de cette démarche basique, le recourant n'avait pas satisfait à la diligence minimale que l'on était en droit d'attendre de sa part, de sorte qu'il ne saurait se prévaloir de son ignorance des conditions légales pour obtenir des indemnités de formation auxquelles il n'avait plus droit depuis sa prise de fonction en tant que militaire de métier.

6.3.3 Les considérations relatives à la protection de la bonne foi de l'administré face à un renseignement erroné de l'Etat ont déjà été exposés ci-dessus (cf. *supra* consid. 6.1.4), de sorte qu'il y sera renvoyé. En l'espèce, les informations sur lesquelles le recourant dit s'être fondé en 2021 pour envisager sa formation linguistique ont été publiées par l'Armée suisse sur le site officiel de la Confédération suisse, tandis que les affiches placardées dans les casernes de l'armée portent le logo de la Confédération suisse et que l'article de la revue spécialisée consulté contient une interview de la cheffe de la section Indemnités de formation. Il apparaît ainsi que ces informations étaient dignes de foi pour le recourant. Il est également établi que le recourant a pris des dispositions personnelles et financières irréversibles en suivant une formation linguistique pour un montant total de CHF 13'219,20 versé à l'entreprise B._____. Enfin, les dispositions légales pertinentes n'ont pas subi de modifications depuis que le recourant s'est renseigné sur l'obtention d'indemnités de formation.

Cela étant exposé, le Tribunal relève que le recourant se prévaut uniquement d'informations contenues dans une documentation générale qui s'adresse à un nombre indéterminé de cadres de milice de l'armée. On ne peut considérer qu'il s'agit là d'un renseignement donné spécifiquement au recourant à propos de sa situation particulière. Or, la jurisprudence retient que des directives, notices ou autres brochures d'information générale donnant une orientation sur une législation ou son application ne sont pas contraignantes sous l'angle de la bonne foi pour l'administration qui les publie, à moins que celle-ci les aie remises à un administré en réponse à une demande d'information spécifique (cf. ATF 109 V 55 consid. 3b ; arrêts du TF 8C_79/2019 du 21 mai 2019 consid. 5.1, 8C_1004/2008 du 29 janvier 2009 consid. 3.2, C 116/00 du 22 août 2000 consid. 2a ; arrêts du TAF A-

1666/2019 du 8 octobre 2020 consid. 4.3.1, A-6331/2010 du 3 février 2012 consid. 12.3.2, A-847/2007 du 17 février 2010 consid. 9.1.1, A-1482/2007 du 2 avril 2008 consid. 6.1). Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce, dès lors que le recourant s'est limité à la consultation de différents documents lors de l'organisation de son voyage en 2021. En particulier, il ne soutient pas être entré en contact directement avec l'autorité pour obtenir davantage de renseignements concrets sur les indemnités de formation avant d'entreprendre sa formation linguistique. Compte tenu du fait qu'il lui incombe d'apporter la preuve d'avoir reçu une promesse effective, conformément à la règle usuelle applicable en matière de fardeau de la preuve (cf. art. 8 du code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC ; RS 210] ; arrêt du TF 2P.313/2005 du consid. 3.3 ; JACQUES DUBEY, in : Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, art. 9 n° 82), une des conditions nécessaires à la protection de sa bonne foi fait défaut. Par conséquent, le Tribunal conclut que le grief du recourant tendant à la protection de sa bonne foi s'avère mal-fondé.

6.4 Cela scelle le sort du recours, qui sera rejeté.

7.

Les frais de procédure de la cause, arrêtés à 1'000 francs, seront mis à sa charge du recourant qui succombe (cf. art. 63 al. 4^{bis} let. b PA ; art. 2 al. 1 et art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Il convient de prélever cette somme sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

Compte tenu du rejet du recours, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au recourant (cf. art. 64 al. 1 et 7 al. 1 FITAF *a contrario*). L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure d'un montant de 1'000 francs sont mis à la charge du recourant. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Frédéric Lazeyras

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification et pour autant que l'art. 83 let. i LTF ne soit pas applicable (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :