

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 17 février 1999 en la cause X. [CRP 1998-156])

Bundespersonal. Beiträge an die Kosten des Universitätsstudiums eines Kindes, wenn der Studienort ausserhalb des Dienstortes liegt.

- Die gemäss Art. 2 Abs. 2bis und 2ter des VR V zur BO 3 vorgesehenen Beiträge werden nicht kumulativ ausgerichtet. Die Auslegung dieser Bestimmungen ergibt, dass sie auf zwei unterschiedliche Situationen abzielen: Abs. 2bis betrifft Studien an einer Hochschule am Dienstort oder dessen Agglomeration, wogegen Abs. 2ter von Studien im Residenzland, aber ausserhalb des Dienstortes, handelt (E. 4a und 5a).

- Die in Art. 64 Abs. 1 BO 3 erwähnten Beiträge, welche an ein in der Schweiz in Ausbildung befindliches Kind ausgerichtet werden, richten sich nach Art. 8 und nicht nach Art. 10 VR V. Die durch diese Bestimmung zugesprochene Unterstützung hat richtigerweise einzig zum Ziel, die Zeit bis zum Abschluss der Mittelschule oder einer Lehre abzudecken. Dagegen entspricht die in Art. 10 Abs. 1 Bst. b VR V vorgesehene Summe von Fr. 21 600.- dem jährlichen Maximalbeitrag, welcher dem Beamten zur Deckung der Schulkosten in der Schweiz bis zum Abschluss der Mittelschule oder einer Lehre ausgerichtet werden darf. Keinesfalls wird dieser Betrag ausgerichtet, um die Kosten der Universitätsausbildung zu decken (E. 5b).

- Gleichbehandlungsgrundsatz. Vergleichbare und nicht vergleichbare Umstände. Gleichbehandlung im Unrecht (E. 4c und 5b).

Personnel fédéral. Contribution aux frais d'études universitaires d'un enfant hors du lieu de service.

- Les contributions prévues à l'art. 2 al. 2bis et 2ter RE V du RF (3) ne sont pas cumulatives. Il ressort de l'interprétation de ces dispositions qu'elles visent deux situations de fait différentes: l'al. 2bis concerne les études se déroulant dans une université au lieu de service ou dans ses environs, l'al. 2ter, les études effectuées dans le pays de résidence, mais hors du lieu de service (consid. 4a et 5a).

- La référence de l'art. 64 al. 1bis RF 3 à la contribution qui serait allouée à un enfant étudiant en Suisse vise l'art. 8 RE V et non l'art. 10 al. 1 let. b RE V. L'allocation attribuée en vertu de cet article a en effet pour objet de couvrir la scolarité de l'enfant jusqu'à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires ou d'apprentissage seulement. Dès lors, la somme de Fr. 21 600.- prévue par l'art. 10 al. 1 let. b RE V correspond à la contribution annuelle maximale qui peut être accordée au fonctionnaire pour couvrir les frais d'études en Suisse, jusqu'à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires ou d'apprentissage. En aucun cas cette somme n'est versée pour couvrir les frais d'université (consid. 5b).

- Principe de l'égalité de traitement. Situations semblables et dissemblables. Egalité dans l'illégalité (consid. 4c et 5b).

Personale federale. Contributi alle spese per gli studi universitari di un figlio fuori del luogo di servizio.

- I contributi previsti all'art. 2 cpv. 2bis e 2ter RE V del RF (3) non sono cumulativi. L'interpretazione di tali disposizione indica che mirano a due situazioni diverse: il cpv. 2bis concerne gli studi che si svolgono in un'università nel luogo di servizio o nei dintorni, mentre il cpv. 2ter comprende gli studi effettuati nel Paese di residenza, ma fuori del luogo di servizio (consid. 4a e 5a).

- I contributi menzionati all'art. 64 cpv. 1 RF 3 versati a un figlio che segue una formazione in Svizzera si basano sull'art. 8 RE V e non sull'art. 10 cpv. 1 lett. b RE V. L'indennità versata in virtù di questo articolo ha infatti l'unico scopo di coprire le spese di studio fino al conseguimento di un diploma di scuola secondaria o di apprendistato. In nessun caso questo importo è versato per coprire le spese degli studi universitari (consid. 5 b).

- Principio della parità di trattamento. Situazioni paragonabili e non paragonabili. Uguaglianza di trattamento nell'illiceità (consid. 4c e 5b).

X., fonctionnaire en poste dans une ambassade de Suisse à l'étranger, a requis du Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (ci-après: DFAE) une contribution aux frais d'études de son fils. Ce dernier étudie dans une université située dans le pays où travaille son père, mais hors du lieu de service. Le Secrétariat du DFAE a octroyé à X. une somme forfaitaire annuelle de Fr. 10 500.-. Il a rejeté la demande d'une participation supplémentaire en se basant sur l'art. 2 al. 2ter du Règlement d'exécution V du 5 mars 1965 (RE V)[174] du règlement des fonctionnaires (3) du 29 décembre 1964 (RF 3, RS 172.221.103), en relation avec l'art. 4bis al. 2 et l'art. 8 al. 2 du même règlement. X. a formé opposition à cette décision. Invoquant l'art. 2 al. 2bis et l'art. 4bis al. 1 du RE V, il a demandé l'octroi d'une allocation supplémentaire de Fr. 7400.-, en faisant valoir que les al. 2bis et 2ter de l'art. 2 du RE V se cumuleraient, ce qui aurait pour conséquence que la contribution de l'art. 4bis al. 2 RE V s'ajouterait à celle de l'art. 4bis al. 1 du même règlement. Le Chef du DFAE a confirmé la décision du Secrétariat général.

X. a interjeté recours devant la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours). Il fait valoir les mêmes arguments que précédemment, soutenant en substance que les al. 2bis et 2ter de l'art. 2 RE V se cumulent, le premier ne concernant que les frais d'écolage, le second visant spécifiquement les frais occasionnés par l'éloignement de l'étudiant d'avec ses parents. Selon lui, l'interprétation donnée par l'autorité inférieure aux dispositions applicables viole le principe de l'égalité de traitement. Invité à se déterminer, le DFAE conclut au rejet du recours. Selon lui, l'argumentation du recourant est incompatible avec l'interprétation littérale et téléologique du texte légal.

Extraits des considérants:

(...)

4.a. L'art. 64 RF 3 (ancienne teneur, RO 1965 157) prévoit que, dans le service extérieur, une contribution aux frais d'études au lieu de service est allouée au fonctionnaire transféré pour l'enfant âgé de moins de 25 ans (al. 1er). Dans des cas dignes d'intérêt, une telle contribution peut aussi être octroyée pour des études universitaires dans le pays où le fonctionnaire est en poste. Son montant ne doit cependant pas dépasser celui de l'indemnité qui aurait été allouée si l'enfant avait étudié en Suisse (al. 1bis). L'al. 4 de la disposition précise que les frais d'études visés par l'al. 1 ne sont pris en considération que jusqu'au degré secondaire supérieur ou jusqu'au diplôme de fin d'apprentissage, alors que ceux prévus par l'al. 1bis peuvent l'être jusqu'au degré

universitaire. La contribution ne doit pas dépasser la moyenne des frais supplémentaires résultant de l'absence du fonctionnaire à l'étranger.

Le RE V prévoit de manière générale qu'en ce qui concerne les études universitaires, le Secrétariat général décide, sur demande et d'entente avec l'Office du personnel, s'il existe une raison valable permettant d'allouer une contribution aux frais d'études (art. 2 al. 2 RE V). Il établit ensuite une distinction, selon que les études universitaires sont suivies au lieu de service ou en dehors :

- L'art. 2 al. 2bis énumère les frais qui sont pris en charge lorsque les études se déroulent dans une université au lieu de service ou dans ses environs dans la mesure où l'on peut attendre de l'étudiant qu'il vive avec ses parents (taxes d'inscription pour les cours et les examens; taxes, frais d'écolage et contributions semestrielles; frais de matériel et de laboratoire). En vertu de l'art. 4bis al. 1, le montant de cette contribution est calculé d'après les dépenses effectives. Il ne peut dépasser le montant de la franchise de l'art. 8 al. 2 destinée à tenir compte des frais supplémentaires universitaires en Suisse occasionnés par l'éloignement de l'étudiant d'avec sa famille (laquelle s'élève à Fr. 10 500.-/an). Un montant forfaitaire de Fr. 3100.- est déduit afin de tenir compte des frais analogues occasionnés par des études universitaires en Suisse.

- L'art. 2 al. 2ter indique qu'en ce qui concerne les études universitaires dans le pays de résidence, mais hors du lieu de service au sens de l'al. 2bis, il sera tenu compte des frais supplémentaires occasionnés par l'éloignement de l'étudiant d'avec ses parents. En vertu de l'art. 4bis al. 2, le montant de la contribution se calcule alors comme celui de la contribution de l'art. 8 al. 2 pour les études dans les pays tiers, soit un montant forfaitaire de Fr. 10 500.-/an (cf. art. 24bis al. 2 RE V).

b. En principe, les textes clairs doivent être appliqués littéralement sous peine de tomber dans l'arbitraire. Par texte clair, il faut entendre un libellé dont les termes, selon leur acception courante, ne peuvent être raisonnablement compris que d'une manière déterminée. Toutefois, une autorité peut s'écarter d'un texte clair lorsqu'au vu de motifs pertinents, l'expression de la règle ne correspond pas à son sens véritable. De tels motifs résultent de la genèse de la règle, de son but ou de ses rapports avec d'autres règles (ATF 120 II 113 consid. 3a, ATF 119 la 241 consid. 7a; André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 124-125; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n° 419, p. 89). Lorsque le texte est susceptible de plusieurs interprétations, chacune doit être confrontée aux autres interprétations possibles. Si l'intention des auteurs du texte se dégage clairement des travaux préparatoires, le juge s'en inspirera. Il examinera également le texte en liaison avec le contexte, l'esprit et le système de la loi (ATF 123 III 26 consid. 2a, ATF 121 III 224 consid. 1d/aa, ATF 120 V 525 consid. 3a; André Moser, in: Moser/Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.70 et réf. citées; Grisel, op. cit., p. 142; Knapp, op. cit., n° 420, p. 89; Ulrich Häfelin / Georg Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 3e éd., Zurich 1998, n° 175 ss, p. 41; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, Berne 1994, p. 142 ss).

c. L'art. 4 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Cst., RS 101) interdit de traiter différemment deux situations ne présentant pas entre elles des différences suffisamment significatives pour justifier un traitement inégal. Le principe de l'égalité de traitement exige que la loi elle-même et les décisions d'application de la loi traitent de façon égale des choses égales et de façon différente des choses différentes. Ainsi, il y a violation du principe de l'égalité de traitement lorsqu'on établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'on omet d'opérer les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 123 I 7 consid. 6a, ATF 123 I 23 consid. 3b, ATF 123 I 141 consid. 1b, ATF 121 I 104 consid. 4a, ATF 121 II 204, consid. 4a, ATF 118 la 2, consid. 3a et réf. citées, ATF 117 la 259, consid. 3b; *Revue de droit administratif et fiscal [RDAF]* 1997 II, p. 545, consid. 6a; Knapp, op. cit., p. 103, n° 485 ss; Grisel, op. cit., p. 359; Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, Berne 1986, p. 157 s.). La difficulté principale de l'application du principe de l'égalité de traitement est, bien entendu, de déterminer quand les situations sont semblables et quand elles sont dissemblables (Knapp, op. cit., p. 103, n° 489). Or, quelles que soient les situations que l'on met en présence, il est toujours possible de trouver des différences ou des analogies: encore faut-il qu'elles soient pertinentes (Moor, op. cit., vol. I, Berne 1994, p. 450). Selon la jurisprudence, un justiciable ne saurait en principe se prétendre victime d'une inégalité de traitement au sens de l'art. 4 Cst. lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors même que dans d'autres cas, elle aurait reçu une fautive application ou n'aurait pas été appliquée du tout (ATF 122 II 451 consid. 4a, ATF 115 la 83, ATF 112 Ib 387 consid. 6 et les arrêts cités). Cependant, cela présuppose de la part de l'autorité dont la décision est attaquée la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question et de les faire appliquer par les services qui lui sont subordonnés (Andreas Auer, *L'égalité dans l'illégalité*, in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl]* 1978, p. 292 note 23). En revanche, si l'autorité persiste à maintenir une pratique reconnue illégale ou s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'elle va continuer à l'appliquer, le citoyen peut demander que la faveur accordée illégalement à des tiers le soit aussi à lui-même (Auer, op. cit., p. 292 s.), cette faveur prenant fin lorsque l'autorité modifie sa pratique illégale. Encore faut-il qu'il n'existe pas un intérêt public prépondérant au respect de la légalité qui conduise à donner la préférence à celle-ci au détriment de l'égalité de traitement, ni d'ailleurs qu'aucun intérêt privé de tiers prépondérant ne s'y oppose (Knapp, op. cit., ch. 491 p. 104).

5. En l'espèce, le recourant soutient que la contribution aux frais d'études au lieu de service (art. 2 al. 2bis RE V) s'ajoute à celle allouée pour les frais d'études dans le pays de résidence mais hors du lieu de service (art. 2 al. 2ter RE V). Il souligne que l'art. 2 al. 2bis prend en charge les taxes d'inscription, les frais d'écolage, les contributions semestrielles et les frais de matériel et de laboratoire, à hauteur de Fr. 7400.- au maximum. Seuls les frais d'écolage sont donc pris en considération, ce qui est naturel s'agissant d'études effectuées sur le lieu de service, l'enfant étant alors hébergé chez ses parents. Une déduction est prévue pour tenir compte des frais analogues qui auraient été occasionnés par des études en Suisse. Dès lors, il paraît logique au recourant qu'en cas d'études hors du lieu de service, ce montant lui soit assuré, en plus de celui prévu par l'al. 2ter, qui ne vise que les frais supplémentaires dus à l'éloignement de l'enfant. Le terme «frais supplémentaires» utilisé à l'al. 2ter, démontrerait son caractère cumulatif.

Par ailleurs, le recourant fait valoir qu'il serait contraire au principe de l'égalité de traitement de ne pas tenir compte des frais occasionnés par l'éloignement de l'enfant lorsque les études sont effectuées hors du lieu de service alors qu'ils sont pris en considération lorsque les études sont suivies en Suisse ou dans un pays tiers. L'art. 8 al. 2 RE V, applicable dans ces deux situations (cf. art. 24bis RE V), prévoit en effet une allocation de Fr. 10 500.- servant expressément à couvrir ce type de frais. En revanche, il n'est pas tenu compte des frais d'écolage dans ces deux situations. Enfin, il fait valoir que si les al. 2bis et 2ter RE V ne sont pas cumulables, il serait logique de déduire également Fr. 3100.- lorsque les études s'effectuent hors du lieu de service ou dans un pays tiers, afin de tenir compte des «frais analogues occasionnés par des études en Suisse», tout comme c'est le cas lors d'études au lieu de service (art. 2 al. 2bis RE V).

a. La formulation de l'art. 2 al. 2ter RE V est malheureuse, dans la mesure où elle donne effectivement à penser, de prime abord,

que l'allocation pour frais «supplémentaires» dus à l'éloignement de l'enfant s'additionne à celle octroyée pour l'écolage lorsque les études se déroulent au lieu de service. Il ressort toutefois clairement du contexte de cette disposition que telle n'était pas la volonté de l'auteur du règlement. L'art. 2 RE V repose en effet sur l'art. 64 RF 3. Or, l'art. 64 al. 1bis RF 3 dispose expressément que la contribution allouée pour des études universitaires dans le pays où le fonctionnaire est en poste ne doit pas dépasser celle qui serait octroyée si l'enfant étudiait en Suisse. L'al. 4 renchérit en précisant encore que la contribution ne doit pas dépasser la moyenne des frais supplémentaires résultant de l'absence du fonctionnaire à l'étranger. L'intention de l'auteur du règlement était donc d'éviter de favoriser les enfants qui étudient hors du lieu de service par rapport à ceux qui effectuent leurs études en Suisse ou dans un pays tiers. Pour parvenir à ce résultat, il a prévu que, quel que soit le cas de figure, l'indemnité maximale devrait être plafonnée à Fr. 10 500.-. Or, la thèse du recourant, basée sur un point de vue purement mathématique, aurait pour conséquence l'allocation d'une contribution de Fr. 17 900.- à un enfant étudiant hors du lieu de service mais dans le pays de résidence alors qu'un enfant étudiant en Suisse ou dans un pays tiers ne recevrait en vertu de l'art. 8 al. 2 RE V que la somme forfaitaire de Fr. 10 500.-. Ce résultat ne saurait être admis puisqu'il contrevient à la volonté du législateur de contribuer aux frais des études universitaires des enfants de ses agents à raison d'un même montant, que celles-ci se déroulent dans le lieu de service ou en dehors ou en Suisse. En réalité, le terme «frais supplémentaires» qui apparaît à l'al. 2ter RE V n'indique pas une complémentarité par rapport à l'al. 2bis, mais fait référence, de manière générale, aux frais supplémentaires occasionnés par la présence de l'agent à l'étranger. L'allocation de l'al. 2bis est ainsi destinée à couvrir tout ou partie des frais supplémentaires excédant ceux qu'aurait à payer le fonctionnaire en poste en Suisse pour les études de ses enfants dans une université suisse. De la même façon, mais dans une hypothèse différente, l'al. 2ter vise à couvrir, dans la mesure prévue à l'art. 8 al. 2 RE V, les frais supplémentaires découlant de la fréquentation d'une université située en dehors du lieu de service. La contribution prévue dans ce cas est une somme forfaitaire, ce qui démontre là encore que le législateur n'avait pas pour intention de tenir compte de toutes les dépenses effectives intervenant dans cette situation.

Il résulte des considérations qui précèdent que l'auteur du règlement a souhaité opérer une distinction entre, d'une part, les études accomplies au lieu de service (art. 2 al. 2bis RE V) et, d'autre part, celles qui se déroulent hors du lieu de service (art. 2 al. 2ter RE V). Dans le premier cas, ce sont les frais effectifs qui sont couverts, jusqu'à concurrence de Fr. 7400.-, dans le second, une somme forfaitaire est attribuée. La différence entre ces deux alinéas n'est donc pas le type de frais pris en considération, comme le soutient le recourant, mais la situation de fait. On ne saurait donc les considérer comme cumulatifs puisque les états de fait qu'ils touchent ne sont précisément pas les mêmes. Le fils du recourant étudie dans une université sise hors du lieu de service de son père. Dès lors, l'art. 2bis RE V ne lui est pas applicable.

b. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le recourant, la référence de l'art. 64 al. 1bis RF 3 à la contribution qui serait allouée à un enfant étudiant en Suisse vise l'art. 8 RE V et non l'art. 10 al. 1 let. b RE V. L'allocation attribuée en vertu de cet article a en effet pour objet de couvrir la scolarité de l'enfant jusqu'à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires ou d'apprentissage seulement, ainsi que le démontre la référence à l'art. 8 al. 1 RE V. Dès lors, la somme de Fr. 21 600.- prévue par l'art. 10 al. 1 let. b RE V correspond à la contribution annuelle maximale qui peut être accordée au fonctionnaire pour couvrir les frais d'études en Suisse, jusqu'à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires ou d'apprentissage. En aucun cas cette somme n'est versée pour couvrir les frais d'université.

Le recourant invoque l'exemple de deux collègues pour tenter de démontrer qu'en pratique, il arrive que la somme de Fr. 21 600.- soit versée pour financer des études universitaires. A. se serait ainsi vu attribuer un tel montant pour sa fille, qui poursuit des études à l'université de Z. Il en irait de même pour B., dont la fille étudie à l'Université de Y. On ne saurait toutefois en tirer des conclusions favorables à la thèse défendue par le recourant. En effet, il s'avère que la fille de B. a obtenu son diplôme dans une High School, diplôme qui n'est pas équivalent à la maturité fédérale et qui n'a donc pas mis fin à ses études secondaires, raison pour laquelle elle a continué à bénéficier de l'art. 10 RE V. Sa situation n'est pas comparable à celle du fils du recourant. Le cas de la fille de A. est plus troublant. Il s'avère en effet, à la lecture du dossier remis par l'autorité intimée, que cette dernière a obtenu un baccalauréat au Lycée R. Or, c'est précisément dans ce même établissement que le fils du recourant a obtenu son diplôme. On ne voit dès lors pas ce qui distingue les deux situations. L'autorité intimée aurait dû considérer les études secondaires de B. comme étant achevées par l'obtention de ce diplôme, ce qui aurait dû exclure l'application de l'art. 10 RE V. Il est vrai que le dossier de B. fait état de circonstances personnelles difficiles dans le détail desquelles il n'est pas nécessaire d'entrer ici. Il y a lieu de relever qu'à la demande du Département, et par souci de respecter la protection de la personnalité de B., son dossier n'a pas été communiqué au recourant. Lesdites circonstances particulières ne semblent toutefois pas avoir joué de rôle dans la décision du Département concernant le montant de la contribution aux frais d'études puisqu'elles sont postérieures à la décision de celui-ci. La question de savoir si le DFAE a commis une erreur dans le dossier B. peut toutefois rester indéterminée. En effet, la Commission de recours, pour les raisons développées dans les considérants qui précèdent, est parvenue à la conclusion que le baccalauréat obtenu par le fils du recourant avait mis un terme à ses études secondaires et excluait donc l'application de l'art. 10 RE V. Dès lors, en admettant que le DFAE ait effectivement commis une erreur, le justiciable ne saurait en tirer argument pour se prétendre victime d'une inégalité de traitement au sens de l'art. 4 Cst. puisqu'il a été établi que la loi a été correctement appliquée à son cas. L'exemple de Mlle B. est un cas isolé et ne permet pas de conclure que le DFAE aurait opté pour une pratique générale illégale. C'est donc en vain que le recourant invoque le principe de l'égalité de traitement.

[174] Instructions du DFAE n° 205 peuvent être obtenues auprès du service juridique de ce département.

Dokumente der PRK