JAAC 66.6

Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 24 août 2001 en la cause X [CRP 2001-011]

Personnel fédéral. Egalité de traitement. Interprétation d'un texte clair. Frais de déménagement. Terme «outre-mer».

- Rappel du principe de l'égalité de traitement déduit de l'art. 8 al. 1 Cst. (consid. 3).

- Interprétation en principe littéraire des textes légaux clairs; une autorité peut toutefois s'écarter d'un texte clair lorsqu'au vu de motifs pertinents, l'expression de la règle ne correspond pas à son sens véritable (consid. 4).

- Dispositions légales et réglementaires régissant la prise en charge par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) des frais notamment liés au rapatriement du véhicule personnel d'un agent (consid. 5).

- La notion d'«outre-mer» implique une notion d'éloignement; elle a également une connotation historique incontournable et désigne en particulier l'Orient. La solution n'est pas différente si, dans une acception plus moderne, on admet que la notion d'«outre-mer» implique simplement un changement de continent depuis l'Europe (consid. 6).

- En l'espèce, les frais de déménagement du véhicule personnel d'un agent depuis Ankara jusque dans le Canton de Vaud doivent être pris en charge par le DFAE.

Bundespersonal. Rechtsgleichheit. Auslegung (klarer Wortlaut). Umzugskosten. Begriff «Übersee».

- Erinnerung an das Prinzip der Rechtsgleichheit, das aus Art. 8 Abs. 1 BV abgeleitet wird (E. 3).

- Grundsätzlich ist bei der Auslegung von Normen von deren Wortlaut auszugehen; eine Behörde kann jedoch auch vom eindeutigen Wortlaut einer Vorschrift abweichen, wenn aus triftigen Gründen der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (E. 4).

- Gesetzes- und Reglementsvorschriften, welche die Kostentragung durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bezüglich der Heimführung des Privatfahrzeuges eines Bediensteten vom Ausland in die Schweiz regeln (E. 5).

- Der Begriff «Übersee» umfasst die Vorstellung der Ferne; dieser ist auch im geschichtlichen Kontext zu sehen und kennzeichnet besonders den Orient. Auch wenn man von einer moderneren Betrachtungsweise ausgeht, kommt man zu keiner anderen Lösung, da der Begriff «Übersee» von Europa aus betrachtet, ganz einfach den Wechsel des Kontinents bedeutet (E. 6).

- Im vorliegenden Fall hat das EDA die Umzugskosten für das Privatfahrzeug eines Bediensteten von Ankara bis in den Kanton Waadt zu tragen.

Personale federale. Parità di trattamento. Interpretazione di un testo chiaro. Spese di trasloco. Termine «oltremare».

- Richiamo al principio della parità di trattamento, che deriva dall'art. 8 cpv. 1 Cst. (consid. 3).

- In linea di principio, l'interpretazione delle disposizioni legali è letterale perché si basa sul testo; tuttavia, un'autorità può scostarsi da un testo chiaro, quando quest'ultimo, per motivi importanti, non esprime il vero senso della norma (consid. 4).

- Disposizioni legali e regolamentari che regolano la partecipazione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ai costi legati al rimpatrio del veicolo personale di un agente (consid. 5).

- La nozione di «oltremare» comprende l'immagine della lontananza; tale nozione ha pure una connotazione storica inevitabile e designa in particolare l'Oriente. La soluzione non è differente se, in un'accezione più moderna, si ammette che la nozione di «oltremare» definisce semplicemente un altro continente rispetto all'Europa (consid. 6).

- Nella fattispecie, i costi di trasloco del veicolo personale di un agente da Ankara fino al cantone Vaud devono essere assunti dal DFAE.

A. X était employé par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en qualité de Conseiller d'ambassade. Il était affecté à l'Ambassade de Suisse à Ankara (Turquie). Il résilia les rapports de service le liant au DFAE, dans

l'intention de rentrer en Suisse, à son domicile actuel de P. (Canton de Vaud), à cette échéance. Le DFAE transmit à l'ambassade de Suisse à Ankara diverses informations et instructions relatives au déménagement de retour de X. Il en ressortait notamment qu'en raison de la situation d'Ankara et de P. sur le même continent, ainsi que du fait que le trajet entre les deux villes ne pouvait pas être considéré comme long ou dangereux selon le préposé à la sécurité du DFAE, il appartenait à X de supporter les frais supplémentaires résultant du transport de son véhicule automobile, si ce dernier devait être inclus dans les biens déménagés plutôt que d'être conduit à destination par son propriétaire.

B. X invita le DFAE à reconsidérer sa position à la lueur de l'art. 6.70 du Règlement d'exécution V du 1er janvier 1998 (RE V) du Règlement des fonctionnaires (3) du 29 décembre 1964 (RF 3, RS 172.221.103). Pour lui, Ankara était située en Asie et devait être considérée comme une ville d'outre-mer par rapport à P. Ceci justifiait que le DFAE prenne en charge les frais de transport de sa voiture. Le Département confirma néanmoins son refus, se référant à une décision de son préposé à la sécurité. A la demande de X, le Secrétariat général du DFAE rendit une décision formelle, par laquelle il rejeta la demande de remboursement des frais de transport litigieux. X recourut contre cette décision. En sus de ses arguments déjà développés auparavant, il releva notamment que l'art. 6.70 RE V n'existait pas lors de son voyage aller vers Ankara, qu'il avait effectivement effectué en voiture. Par ailleurs, divers biens appartenant à la Confédération n'avaient été rapatriés gratuitement en Suisse que parce qu'ils avaient été transportés avec sa voiture automobile. S'il n'obtenait pas de remboursement des frais de transport de celle-ci, X subventionnerait donc en quelque sorte le transport de biens de la Confédération.

C. Ce premier recours de X fut rejeté par décision du DFAE, pour qui les frais de transport d'une voiture suite à une résiliation des rapports de service par un agent devraient en effet être pris en charge par le Département à deux conditions alternatives: soit en cas de déménagement outre-mer; soit en cas de longs trajets à risques. Or une interprétation de la lettre de l'art. 6.70 RE V démontrerait tout d'abord que la notion d'outre-mer ne recouvre pas forcément le déplacement d'un continent à un autre, notamment lorsque - comme en l'espèce - il existe un pont terrestre entre les deux continents. Par ailleurs, une interprétation du sens et du but de la norme en cause exclurait également que le trajet étudié en l'espèce soit considéré comme d'outre-mer. En réalité, les deux conditions alternatives ne seraient que des illustrations des principes généraux de l'art. 6.12 al. 1 RE V, soit les principes de rationalité, de sécurité et de convenance. Sous cet angle, il y aurait déménagement outre-mer «lorsque le transport inévitable du véhicule par bateau prolonge et complique le voyage dans une mesure telle que l'on ne peut raisonnablement plus exiger des personnes qui doivent y participer de le faire ou, en d'autres termes, lorsque les économies de coûts qu'il induit n'ont plus de rapport raisonnable avec la somme des désagréments supplémentaires qu'il va causer». Ces conditions ne seraient pas remplies en l'espèce, car le voyage avec voiture automobile privée serait environ à moitié moins cher que le vol assorti

du transport de la voiture automobile. Une économie aussi substantielle serait certainement de nature à compenser les inconvénients, au demeurant supportables, que constituent la durée et le degré de confort du voyage.

D. X (ci-après: le recourant) a déposé un recours contre la décision du DFAE auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (CRP, ci-après: la Commission de recours ou de céans). Le recourant conclut au versement intégral des frais supportés pour le transport de son véhicule. Estimant anormal d'avoir à supporter les frais de transport de sa voiture - dont il précise qu'elle lui a servi à exercer sa fonction durant les quatre ans passés en poste à Ankara -, le recourant reprend et développe ses précédents arguments. Dans sa réponse, le DFAE conclut au rejet du recours; il souligne notamment que le critère des longs trajets à risques - s'ajoutant à celui de destination d'outre-mer - sert précisément à délimiter les cas où un remboursement des frais de transport d'un véhicule automobile doit intervenir de ceux où une telle mesure ne s'impose pas.

Extraits des considérants:

(...)

3. Le principe de l'égalité de traitement, déduit de l'art. 4 al. 1 de l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst., RS *1* 3) en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999, repose depuis le 1er janvier 2000 sur l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Il 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 de ce principe lorsqu'on établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait, ou lorsqu'on omet d'opérer les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 125 II 345 consid. 10b, ATF 124 V 15 consid. 2a, ATF 121 I 104 consid. 4a, ATF 121 II 204 consid. 4a, ATF 18 Ia 2 consid. 3a; *Blaise Knapp*, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n° 485 ss). Toutefois, ce principe ne garantit aucune égalité de traitement absolue et permet d'établir, pour des raisons pratiques, des distinctions en fonction d'un critère abstrait, technique - par exemple en fonction du lieu ou du temps - si les faits à réglementer l'imposent et que les différences qui en résultent ne conduisent pas à un résultat choquant (ATF 108 Ia 114 consid. 2b). Certaines règles schématiques sont ainsi indispensables même si elles ne peuvent pas toujours régler les cas limites (ATF 100 Ia 328 consid. 4b; *Ulrich Häfelin / Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4ème éd., Zurich 1998, p. 515 n° 1570). Par ailleurs, les critères employés doivent être transparents et objectifs; à défaut, ils peuvent être considérés comme arbitraires (cf. *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, 2ème éd., Berne 1994, p. 377). Dans le cadre de son contrôle, la Commission de recours examine si les règles schématiques qui ont été adoptées sont adéquates et si leur application dans le cas concret ne conduit pas à un résultat manifestement choquant (décision de la Commission de recours du 15 février

2001, entre-temps publiée in JAAC 65.81 consid. 4; cf. également la décision non publiée rendue par la Commission de recours le 17 avril 1997 en la cause P. consid. 3).

4. 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 V 525 consid. 3a, ATF 120 II 113 consid. 3a, ATF 119 Ia 241 consid. 7a; *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 124-125; Knapp, op. cit., no 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; décision de la Commission de recours du 17 février 1999 publiée in JAAC 64.33 consid. 4b; *André Moser*, in André Moser / Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.70 et réf. citées; Grisel, op. cit., vol. 1 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; Moor, op. cit., vol. I, p. 142 ss).

5.a. En vertu de l'art. 44 al. 1 let. c du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10), le Conseil fédéral s'est notamment vu octroyer le mandat de déterminer les circonstances donnant droit au remboursement de frais et aux indemnités pour déménagement à l'occasion de l'entrée en fonction ou de changement de lieu de service. Sur cette base, l'exécutif fédéral a édicté, s'agissant des frais de voyage et de transfert relevant des agents du DFAE, l'art. 69 RF 3. Selon l'art. 69 al. 1 let. a RF 3, le fonctionnaire auquel un autre lieu de service est assigné a notamment droit - sous réserve du cas de déplacement disciplinaire - au paiement des frais de voyage, de transport et d'assurance des bagages, de déménagement, d'entreposage du mobilier. L'art. 69 al. 3 let. a RF 3 étend l'application de cette réglementation aux cas où, dans le service extérieur, les rapports de service prennent fin ou sont résiliés sans faute de la part du fonctionnaire et sans qu'il l'ait demandé, sous certaines réserves inopérantes dans le cas qui nous occupe. Enfin, si les rapports de service sont résiliés à la demande du fonctionnaire ou par sa faute, les frais en cause peuvent être remboursés en partie ou en totalité si une telle mesure se révèle équitable en raison de la durée de l'activité du fonctionnaire à l'étranger ou pour d'autres motifs dignes d'intérêt.

b. Sur cette base et sur celle, notamment, de l'art. 108 RF 3, le DFAE a adopté diverses dispositions d'exécution, parmi lesquelles le Règlement d'exécution V précité (RE V), applicable aux voyages et transferts. Le chapitre VI de ce règlement (art. 6.10 ss RE V) traite plus particulièrement des transferts. Ainsi, il y a transfert au sens de ce règlement lorsqu'un nouveau lieu de service est assigné à l'agent (art. 6.10 al. 1 RE V). S'agissant de l'organisation du voyage de transfert, il est prévu que la représentation propose l'itinéraire le mieux approprié et présente des devis pour le voyage. Le Secrétariat

décide ensuite, compte tenu de la rationalité, la sécurité et la convenance (art. 6.12 al. 1 RE V). Sous la dénomination «Retour en Suisse», l'art. 6.76 RE V prescrit quant à lui qu'en cas de résiliation des rapports de service ou de transfert, les frais de déménagement sont pris en charge conformément à l'art. 6.60, du lieu de service à l'étranger jusqu'en Suisse, pour autant que le transport de retour ait lieu dans un délai de six mois. Le DFAE peut prolonger ces délais si des circonstances spéciales le justifient. En cas de résiliation des rapports de service pour de justes motifs disciplinaires ou autres, le DFAE peut refuser la prise en charge des frais. Les art. 6.60 ss RE V visent les frais de déménagement. Parmi ces dispositions, l'art. 6.70 RE V règle le cas du transport d'une voiture automobile. Sa teneur est la suivante: «Lors de déménagements outre-mer, les frais de transport d'une voiture automobile sont pris en charge dans le cadre des limites prescrites. Il en est de même pour les longs trajets à risques. Le dépassement de la limite est à la charge de l'agent». S'agissant de ladite limite, l'Annexe I du RE V la fixe à 10 tonnes, 70 m^3 et Fr. 300'000.- assurés pour un agent non marié «des cadres supérieurs et moyens» tel que le recourant.

6. En l'espèce, il y a lieu d'interpréter l'art. 6.70 RE V, dont ni le recourant ni le DFAE ne contestent la correspondance aux normes légales et réglementaires supérieures, pas plus que l'applicabilité de principe.

a. L'art. 6.70 RE V prévoit la prise en charge des frais de transport (séparé) d'une voiture automobile dans deux situations: soit en cas de déménagement outre-mer, soit en cas de longs trajets à risques. S'agissant de cette dernière notion, il faut relever que l'exigence d'un long trajet paraît *a priori* devoir s'additionner à l'existence de risques durant celui-ci. Tel semble être du moins le sens littéral de ce critère. Toutefois, dans sa décision sur recours du 7 février 2001, le DFAE relève que les conditions de longueur et de durée seraient plutôt alternatives, sous l'angle d'une interprétation téléologique. Cette question peut toutefois rester indécise, dans la mesure où la Commission de céans fera application de l'autre critère, celui du déménagement outre-mer, pour la résolution du présent cas.

b. En effet, le texte clair de l'art. 6.70 RE V fait ressortir le déménagement outre-mer comme une condition principale, autonome et suffisante de la prise en charge des frais de transport d'une voiture automobile. Tel est le cas dans les versions française, allemande et italienne de la disposition en cause. L'autre terme de l'alternative («Il en est de même pour les longs trajets à risques») n'apparaît ainsi que comme une situation accessoire justifiant les mêmes conséquences légales. Il en résulte que si le déménagement du recourant d'Ankara à P. peut être qualifié d'outre-mer, le recourant aurait en principe droit au remboursement des frais de transport de sa voiture.

c. Certes, au regard notamment du but de la norme, la seule étymologie du terme «outre-mer» ne saurait être retenue comme déterminante, du moins si l'on entend «mer» dans son sens étroit, excluant les océans. Au contraire, il apparaît assez clairement que ce terme implique une notion d'éloignement, qui se recoupe ainsi partiellement avec le critère précité de «long trajet à risques». Cette notion d'éloignement est illustrée par la version en langue italienne de l'art. 6.70 RE V, qui utilise le terme «oltreoceano». Ainsi, un simple retour de Corse en Suisse, par exemple, ne saurait être considéré comme un trajet d'outre-mer. A cet égard, il est du reste intéressant de constater que

la Corse n'est pas un Département d'outre-mer (D.O.M.) de la République française, mais une région administrative de France constituée de deux départements ordinaires (*Béatrice Giblin-Delvallet* in Yves Lacoste et al., Dictionnaire de géopolitique, Paris 1993, p. 490 s.). A l'inverse, l'exigence de la traversée d'un océan n'apparaît pas non plus comme une nécessité pour qualifier un trajet d'«outre-mer». Ainsi, un trajet de la Chine à la Suisse par exemple, qui justifie certainement une telle qualification, peut être envisagé géographiquement sans traversée d'océan.

d. En définitive, il apparaît que la notion d'outre-mer a une connotation historique incontournable et signifie dans son acception courante «Au delà des mers (désignant l'Afrique, l'Orient et l'Amérique)» (*Paul Robert / Alain Rey*, Le Grand Robert de la langue française, 2ème éd., Paris 1985, Tome VI, p. 1031). Or, en prenant l'Europe comme contrée de référence, l'Orient inclut l'Asie, et parfois certains pays du bassin méditerranéen ou de l'Europe de l'Est (Balkans). La Turquie est en tous les cas située en Orient, qu'il s'agisse du Moyen-Orient (*Stéphane Yerasimos*, in Lacoste et al., op. cit., p. 1053 s., Robert/Rey, op. cit., p. 985) ou du Proche-Orient (*Michel Mourre*, Le Petit Mourre - Dictionnaire de l'Histoire, Paris 1995, p. 909). L'Orient-Express reliait d'ailleurs Paris à Istanbul et l'Empire d'Orient avait Byzance pour capitale (Robert/Rey, op. cit., p. 985). Il apparaît ainsi *a fortiori* qu'Ankara est une ville située en Orient. Une telle conclusion s'impose également si, dans une acception plus moderne, l'on considère que la notion d'Orient se limite à l'Asie et à l'Afrique du Nord-Est (*Librairie Larousse*, Grand dictionnaire encyclopédique Larousse, Paris 1984, Tome 7, p. 7635) et que la notion d'«outre-mer» implique simplement un changement de continent depuis l'Europe. En effet, la Turquie est fondamentalement située en Asie, plus précisément en Asie Mineure ou Anatolie (Mourre, op. cit., p. 909) et Ankara l'est exclusivement, que l'on se réfère à une représentation géopolitique restrictive ou extensive de l'Europe (Giblin-Delvallet in Lacoste et al., op. cit., p. 624 ss et notamment les deux cartes p. 625). Enfin et pour souligner la parenté des visions présentées ci-dessus, il faut rappeler que l'Anatolie, considérée comme le berceau de la nation turque, signifie étymologiquement «orient» (Yerasimos, in Lacoste et al., op. cit., p. 142).

e. Certes, cette interprétation littérale fait apparaître le critère d'«outre-mer» comme légèrement désuet, mais pas déraisonnable. Il a en effet été choisi par le DFAE, qui disposait d'un large pouvoir d'appréciation en la matière et qui avait forcément connaissance des aspects historiques et géographiques de la question. Il permet en tout cas d'opérer les distinctions nécessaires, sur la base de l'interprétation précitée. Il serait arbitraire de le restreindre dans un cas ponctuel d'application qui, s'il peut effectivement être qualifié de «limite», le doit à des raisons géographiques et non juridiques. Ce qui est déterminant, c'est que l'application de la norme litigieuse dans le cas d'espèce ne paraît pas remettre en cause son sens véritable, sous-tendu selon le DFAE par les principes de rationalité, de sécurité et de convenance. Cette conclusion s'impose après un examen sommaire des chiffres fournis par le «Transport-Team» du DFAE, en incluant le traitement du recourant. Il en ressort que le voyage du recourant par avion et le transport séparé de son véhicule ont engendré des coûts totaux de Fr. 6'101.70. Les itinéraires par voiture et bateau proposés par le DFAE peuvent quant à eux être fictivement estimés à Fr. 3'903.40 (par Izmir-Venise) ou à Fr. 3'585.70 (par Patras-Ancone).

Or ces derniers auraient impliqué des voyages de trois à quatre jours selon le DFAE, contre un peu plus d'une demi-journée pour le trajet en avion. L'économie qu'ils auraient permis de réaliser (Fr. 2'198.30, respectivement Fr. 2'516.-) n'est pas décisive par rapport aux inconvénients inhérents à leur durée, notamment par les chaleurs estivales, et surtout dans le contexte d'un déménagement dont le coût global se situe de toute manière entre Fr. 25'000.- et Fr. 30'000.- (toujours sur la base des chiffres du «Transport-Team»). Dans cette mesure, l'application littérale de la norme schématique en cause ne conduit pas à un résultat choquant.

f. Il serait certes souhaitable que le DFAE se dote de critères plus faciles à appliquer. Ceux-ci pourraient par exemple prévoir une limite en temps et/ou en kilomètres au-delà de laquelle le transport séparé du véhicule de l'agent serait entièrement indemnisé. Ils éviteraient que se posent à l'avenir des problèmes d'égalité de traitement peut-être délicats à trancher, par exemple dans le cas d'un trajet intra-européen sans danger mais de longue durée, ou d'un trajet de courte durée et sans danger, mais impliquant la traversée d'une mer. Toujours est-il que la définition de tels critères est du ressort du Département et échappe à la compétence de la Commission de recours. Celle-ci doit se borner en l'occurrence à annuler une décision qui contrevient aux règles existantes, dont le DFAE s'est librement doté dans le cadre de son pouvoir d'appréciation.

Le transport séparé du véhicule du recourant peut ainsi être considéré à bon droit comme s'inscrivant dans le cadre d'un déménagement outre-mer. Il doit être pris en charge par le DFAE.

(...)

Informations générales sur la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

JAAC 66.6 - Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 24 août 2001 en la cause X [CRP 2001-011]

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr Année Anno	2002
Band Volume Volume	66
Seite Page Pagina	---
Ref. No	150 005 660

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.