

JAAC 62.53

Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 29 septembre 1997

Art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration générale de la Confédération. Allocation AVS en cas de résiliation des rapports de service.

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

Il ressort clairement des travaux préparatoires et de la systématique de l'ordonnance que son auteur a voulu que seuls puissent bénéficier de l'allocation AVS prévue par l'art. 18 les agents qui touchent la rente transitoire de l'art. 33 des Statuts de la CFP (consid. 2).

Egalité de traitement. La distinction faite par l'ordonnance entre agents au bénéfice d'une rente transitoire (au sens de l'art. 33 des Statuts de la CFP) et agents ayant droit à un supplément fixe (au sens des art. 40 et 43 des Statuts de la CFP) ne viole pas le principe de l'égalité de traitement (consid. 3).

L'allocation AVS octroyée selon l'art. 18 de l'ordonnance correspond au montant de la différence entre la rente AVS maximale qui serait versée et la rente transitoire qui a effectivement été octroyée (consid. 4).

Art. 18 der Verordnung über Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen in der allgemeinen Bundesverwaltung. AHV-Zuschuss bei Auflösung des Dienstverhältnisses.

Zuständigkeit der Eidgenössischen Personalrekurskommission (E. 1b).

Aus den Materialien und aus dem Aufbau dieser Verordnung geht eindeutig hervor, dass der Verordnungsgeber beabsichtigt, nur jenen Bediensteten einen AHV-Zuschuss im Sinne von Art. 18 dieser Verordnung zu gewähren, die eine Überbrückungsrente gemäss Art. 33 der PKB-Statuten erhalten (E. 2).

Rechtsgleichheit. Die in der Verordnung getroffene Unterscheidung zwischen den Bediensteten, die eine Überbrückungsrente (gemäss Art. 33 der PKB-Statuten) erhalten und den Bediensteten, denen Leistungen (gemäss Art. 40 und 43 der PKB-Statuten) ausgerichtet werden, verletzt nicht das Prinzip der Rechtsgleichheit (E. 3).

Der gemäss Art. 18 der Verordnung ausgerichtete AHV-Zuschuss entspricht der Differenz zwischen dem Maximum der mutmasslichen anwartschaftlichen AHV-Rente und der Überbrückungsrente, die tatsächlich ausgerichtet wird (E. 4).

Art. 18 dell'ordinanza sulle misure da adottare in favore del personale in caso di ristrutturazione nell'Amministrazione generale della Confederazione. Supplemento AVS in caso di scioglimento del rapporto di lavoro.

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

Dai lavori preliminari e dalla sistematica dell'ordinanza risulta chiaramente che il suo autore ha voluto che i soli a poter beneficiare del supplemento AVS previsto dall'art. 18 siano gli agenti che ricevono la pensione transitoria di cui all'articolo 33 degli Statuti della CPC (consid. 2).

Parità di trattamento. La distinzione operata dall'ordinanza tra agenti beneficiari di una pensione transitoria (ai sensi dell'art. 33 degli Statuti della CPC) e agenti aventi diritto a un supplemento fisso (ai sensi degli art. 40 e 43 degli Statuti della CPC) non viola il principio della parità di trattamento (consid. 3).

Il supplemento AVS versato secondo l'art. 18 dell'ordinanza corrisponde all'ammontare della differenza tra la pensione AVS massima che sarebbe versata e la pensione transitoria che è stata realmente versata (consid. 4).

Résumé des faits:

Suite à une restructuration des services assortie d'une réduction du personnel, le Président de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) résilia les rapports de service de X, employé permanent, en précisant qu'il s'agissait là d'une résiliation non fautive au sens de l'art. 43 de l'ordonnance du 24 août 1994 régissant la Caisse fédérale de pensions (Statuts de la CFP, RS 172.222.1). Dès lors, X fut mis au bénéfice de l'art. 16 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructuration dans l'administration générale de la Confédération (ci-après: l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel, RS 172.221.104.0), article relatif aux prestations concernant les agents âgés d'au moins 50 ans et comptant au minimum 19 années de cotisation auprès de la CFP.

X recourut auprès du Conseil des écoles polytechniques fédérales (Conseil des EPF) contre la décision précitée. Estimant qu'il aurait dû être mis au bénéfice de l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel, il demanda l'annulation de la décision du Président de l'EPFL et le renvoi du dossier à l'autorité inférieure. Le Conseil des EPF rejeta ce recours.

X (ci-après: le recourant) a alors interjeté recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours ou la Commission de céans) contre la décision du Conseil des EPF. Il conclut à l'annulation de cette décision et au renvoi du dossier à l'EPFL afin que cette dernière fixe le montant de l'allocation à laquelle il estime avoir droit, en vertu de l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel, d'une part, et du principe de l'égalité de traitement, d'autre part. Invité à se prononcer, l'Office fédéral du personnel conclut au rejet du recours au motif que l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel n'est pas applicable en l'espèce.

Extrait des considérants:

1.a. (...)

1.b. En l'occurrence, le recours est dirigé contre une décision émanant du Conseil des EPF, refusant au recourant l'octroi d'une allocation au sens de l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel. Cette question est certes en relation avec la prévoyance professionnelle puisque l'allocation en cause est destinée à mettre l'employé bénéficiant d'une retraite anticipée dans la situation qui serait la sienne s'il était au bénéfice de la rente AVS. Toutefois, il ne s'agit pas d'un litige avec une institution de prévoyance au sens de l'art. 58 al. 1 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10) puisqu'il oppose le recourant au Conseil des EPF uniquement, lequel est compétent, sous réserve de l'approbation du Département fédéral des finances (DFF), pour décider d'octroyer à ses agents l'allocation en cause (voir art. 20 al. 3 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel). La Caisse fédérale de pensions n'intervient pas directement, d'autant que l'allocation, si elle était octroyée, ne serait pas à sa charge mais à celle de l'employeur. Le présent litige n'entre donc pas dans le cadre de l'art. 58 al. 1 StF. Il en irait différemment si le recourant demandait à être mis au bénéfice d'une rente transitoire au sens de l'art. 33 des Statuts de la CFP ou d'une mise à la retraite anticipée (décision non publiée de la Commission de recours du 16 avril 1996 en la cause *B. c / DG CFF*, consid. 1a). Au surplus, la décision attaquée n'entre pas dans le cadre des motifs d'irrecevabilité prévus aux art. 99 à 101 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110) et plus particulièrement à l'art. 100 al. 1 let. e OJ. La Commission de céans est par conséquent compétente pour statuer sur le présent recours, lequel a été exercé en temps utile et respecte les conditions de fond et de forme posées par la loi. Il convient donc d'entrer en matière.

2.a. En principe, les textes clairs doivent être appliqués littéralement sous peine de tomber dans l'arbitraire. Par texte clair, il faut entendre un texte 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, 120 II 113 consid. 3a, 119 Ia 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. Enfin, dans l'hypothèse où le doute subsisterait toujours, il recourra à la méthode téléologique (ATF 120 V 525 consid. 3a; Grisel, op. cit., p. 142; Knapp, op. cit., n° 420, p. 89; *Ulrich Häfelin / Georg Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2^e éd., Zurich 1993, n° 175, p. 40; *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 142 ss).

b. La section 3 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel, comprenant les art. 15 à 18, est consacrée à la retraite anticipée. L'art. 15 énumère les conditions de cette dernière. L'art. 16, applicable aux agents d'au moins 50 ans comptant au minimum 19 années de cotisation à la CFP, leur octroie le supplément fixe prévu par l'art. 40 des Statuts de la CFP (applicable selon l'art. 43 de ces statuts). L'art. 17, applicable aux agents âgés d'au moins 60 ans et comptant moins de 19 années de cotisation à la CFP, met ces derniers au bénéfice de la rente transitoire fixée par l'art. 33 des Statuts de la CFP. Enfin, aux termes de l'art. 18, «dans certains cas, en vue de faciliter la retraite anticipée, il est possible d'octroyer à l'agent, outre le financement complet de la rente transitoire (art. 17, 2^e al.), une allocation à la charge de l'employeur jusqu'à concurrence de la rente AVS maximale qui sera vraisemblablement versée».

Le recourant tire argument du fait que l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel figure dans la section consacrée à la retraite anticipée pour en tirer la conclusion que toute résiliation totale ou partielle des rapports de service pour cause de restructuration donne droit à une allocation AVS lorsqu'aucune faute n'est imputable à l'agent.

L'autorité intimée et l'Office fédéral du personnel soutiennent pour leur part que seuls les agents au bénéfice de la rente transitoire de l'art. 33 des Statuts de la CFP peuvent éventuellement bénéficier de l'allocation AVS prévue par l'art. 18 de l'ordonnance, puisque ce dernier se réfère expressément à la rente transitoire et non au supplément fixe de l'art. 40 des Statuts de la CFP.

D'un point de vue strictement grammatical, il est vrai que le renvoi à l'art. 17 al. 2 ne concerne que ce qui figure entre les deux virgules, soit le financement complet de la rente transitoire. Cependant, les mots «outre le financement complet de la rente transitoire» semblent effectivement indiquer que l'allocation AVS n'entre en ligne de compte que dans l'hypothèse où une telle rente a déjà été accordée. Aucune allusion n'est faite au cas où l'agent touche un supplément fixe. Il semble donc a priori que le législateur ait délibérément écarté cette hypothèse.

Le recourant soutient toutefois que la distinction entre supplément fixe et rente transitoire n'a pas lieu d'être, la rente transitoire de l'art. 33 des Statuts de la CFP étant, sous une appellation différente, l'équivalent du supplément fixe de l'art. 40 des statuts. Cette thèse semble d'ailleurs confirmée par l'art. 33

al. 1 des Statuts de la CFP, aux termes duquel «le bénéficiaire d'une rente de vieillesse peut solliciter une rente transitoire. *Celle-ci équivaut au supplément fixe prévu à l'art. 40*».

Cependant, les travaux préparatoires de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel démontrent clairement que le législateur a voulu opérer une distinction entre les bénéficiaires d'un supplément fixe et ceux d'une rente transitoire quant à l'octroi de l'allocation AVS. En effet, le DFF, dans sa proposition au Conseil fédéral du 3 octobre 1995 concernant l'approbation de l'ordonnance, indique, dans le chapitre consacré à la retraite anticipée: «(...) deux instruments statutaires de la CFP pourront être employés. Il s'agit de la résiliation des rapports de service pour des raisons administratives et le versement des prestations prévues par l'art. 43 al. 1 des Statuts de la CFP (d'une part) et de la retraite flexible pour les agents ne comptant pas 19 ans de cotisation à la CFP (d'autre part) (art. 15 à 17). *Dans ce dernier cas*, il est prévu de pouvoir verser une allocation jusqu'à concurrence de la rente AVS maximale qui sera vraisemblablement versée (art. 18)» (p. 29 de la proposition du DFF). Au vu de la proposition du DFF, la volonté de l'auteur de l'ordonnance ne fait donc aucun doute.

En vertu de l'art. 31 al. 1 et 2 des Statuts de la CFP, la rente de vieillesse s'élève au maximum à 60% du gain assuré, à condition que l'assuré justifie de 40 années de cotisation à l'âge de 62 ans déjà, faute de quoi la rente est réduite. En revanche, la rente visée par l'art. 43 des Statuts, en relation avec l'art. 40, d'un montant équivalant à 60% du gain assuré, n'est réduite que si l'assuré, dans l'hypothèse où il aurait continué à travailler, n'aurait pas comptabilisé 40 années d'assurance à 65 ans. Le calcul des rentes selon l'art. 43 des Statuts de la CFP est donc plus favorable à l'agent que celui de l'art. 31. Ainsi que l'explique l'Office fédéral du personnel dans sa prise de position du 26 mars 1997, c'est parce que les agents comptabilisant moins de 19 années de cotisation ne peuvent bénéficier de l'art. 43 des Statuts (art. 17 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel) qu'a été instaurée la possibilité de leur octroyer une allocation AVS au sens de l'art. 18 de l'ordonnance pour compenser ce désavantage.

Il ressort des considérations qui précèdent que l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel n'est applicable qu'aux agents âgés d'au moins 60 ans et qui comptent moins de 19 années de cotisation à la CFP (art. 17 de la même ordonnance). Cette interprétation résulte tant de la volonté du législateur, clairement manifestée dans les travaux préparatoires, que du but poursuivi par l'ordonnance.

3.a. 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 situations égales et de façon différente des situations 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 réglementer ou lorsqu'on omet d'opérer les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances ([ATF 123 I 23](#) consid. 3b, [123 I 7](#) consid. 6a, [121 I 104](#) consid. 4a, [121 II 204](#) consid. 4a, [118 Ia 2](#) consid. 3a et réf. citées, [117 Ia](#)

259 consid. 3b; Revue de droit administratif et de droit 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., p. 450).

b. En vertu des art. 113 al. 3 et 114 al. 3 Cst., le Tribunal fédéral doit appliquer les lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et traités internationaux approuvés par l'Assemblée fédérale sans en contrôler la constitutionnalité. Les autres actes normatifs fédéraux tombent en dehors du champ d'application des art. 113 al. 3 et 114 al. 3 Cst. et peuvent par conséquent être contrôlés dans leur conformité à la Constitution et au droit de rang supérieur. S'agissant d'ordonnances du Conseil fédéral qui se fondent sur une délégation législative, le juge examine si celles-ci restent dans les limites des compétences attribuées par la loi au Conseil fédéral. En outre, pour autant que la loi n'autorise pas expressément le gouvernement fédéral à déroger à la Constitution ou à édicter une réglementation déterminée, il est également habilité à revoir la constitutionnalité des règles contenues dans l'ordonnance (ATF 122 II 37 consid. 2, 121 II 448 consid. 1b, 120 Ib 102 consid. 3a, 119 IV 262 consid. 2, 119 Ia 245 consid. 5; Moor, op. cit., p. 106 s. et p. 258).

c. Selon le recourant, ce serait violer le principe de l'égalité de traitement que d'admettre que certains bénéficiaires de rentes de la CFP - ceux au bénéfice d'une rente transitoire au sens de l'art. 33 des Statuts de la CFP - aient droit à une allocation AVS alors que d'autres - ceux qui ont droit à une rente selon l'art. 43 des Statuts - n'y ont pas droit, d'autant qu'il n'y a pas de différence entre rente transitoire et supplément fixe, si ce n'est que la rente transitoire est en principe remboursable pour la moitié.

Cette distinction entre agents a été introduite volontairement par le législateur (cf. *supra*, consid. 2b). Il s'agit donc de déterminer si l'ordonnance sur les mesures à prendre en faveur du personnel respecte le principe de l'égalité de traitement. S'agissant d'une ordonnance du Conseil fédéral non protégée par les art. 113 al. 3 et 114 al. 3 Cst., rien ne s'oppose à ce que la Commission de recours procède à l'examen de sa conformité au droit de rang supérieur.

La différence de régime instituée par l'ordonnance entre les agents comptant plus ou moins de 19 années de cotisation auprès de la CFP est justement destinée à rétablir une égalité de traitement entre ceux qui bénéficient du supplément fixe et ceux qui perçoivent la rente transitoire, dont le mode de calcul est plus défavorable puisqu'elle est réduite si l'agent ne justifie pas de 40 ans d'assurance à l'âge de 62 ans déjà (cf. art. 31 al. 1 et 2 des Statuts de la CFP et *supra*, consid. 2b). L'allocation AVS prévue par l'art. 18 de l'ordonnance est destinée à mettre tous les agents sur pied d'égalité dans l'éventualité d'une retraite anticipée. Le but de l'ordonnance est en effet de favoriser celle-ci et d'éviter que certains agents de l'administration publique ne pâtissent des mesures de restructuration. Dans cette optique, il s'agit d'éviter que certains agents ne soient désavantagés parce qu'ils prennent leur retraite anticipée avant d'avoir cotisé suffisamment pour se voir octroyer une rente vieillesse

complète. Ceci correspond d'ailleurs à la pratique suivie par l'administration jusqu'à ce jour, l'art. 18 de l'ordonnance n'ayant jamais été appliqué aux personnes soumises à l'art. 16 de l'ordonnance. Or rien ne justifie un tel changement. Ce grief du recourant est donc également mal fondé.

4. Enfin, le recourant invoque le manque à gagner important qui résulte de sa mise à la retraite anticipée. En tant qu'agent âgé de plus de 50 ans et comptabilisant plus de 19 années de cotisation auprès de la CFP, le recourant bénéficiera, à l'échéance de ses rapports de travail, d'une rente mensuelle d'un montant de Fr. 5749.25 - y compris le supplément fixe de Fr. 1171.50 prévu par l'art. 40 des Statuts de la CFP. Ceci représente certes un manque à gagner important si l'on considère que le recourant, en tant qu'ingénieur au service de l'EPFL, percevait un salaire de Fr. 9121.05 par mois. Cependant, l'allocation AVS prévue par l'art. 18 de l'ordonnance sur les mesures en faveur du personnel n'a pas pour objet de compenser la perte de revenu subie par l'agent mis à la retraite anticipée, mais d'éviter que ce dernier ne se retrouve dans une situation économique précaire. Pour ce faire, l'administration a pour pratique de verser à ce titre le montant de la différence entre la rente AVS maximale qui serait versée à cette personne et la rente transitoire qui lui est effectivement octroyée. Par ailleurs, l'octroi de l'allocation AVS est laissé à l'appréciation des autorités compétentes, lesquelles ont donc une grande marge de manoeuvre en ce domaine. Quoi qu'il en soit, cette question peut être laissée ouverte en l'espèce puisqu'il ressort des considérants précédents que le recourant n'entre pas dans le cadre des bénéficiaires potentiels d'une allocation AVS au sens de l'art. 18 de l'ordonnance.

Le recours est rejeté.

JAAC 62.53 - Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 29 septembre 1997

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 950

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.