

CH_VB JAAC 63.20 vom 14. Mai 1998

Bundesverwaltung, 1998-05-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_63.20__

FR: CH_VB JAAC 63.20 du 14 mai 1998

IT: CH_VB JAAC 63.20 del 14 maggio 1998

Erwägungen

E. 1

- Grundsätzlich bleibt auch dann der Ferienanspruch von vier Wochen bestehen, wenn der Bedienstete im Verlauf eines Kalenderjahres den Beschäftigungsgrad ändert. Das Recht auf Ferien umfasst nicht nur das Recht auf Erholung, sondern auch auf Entlöhnung, wobei in bestimmten Fällen ein finanzieller Ausgleich vorzusehen ist, um eine Ungleichbehandlung in der Besoldung zu vermeiden. Ein Bediensteter, der aus objektiven Gründen oder wegen dienstlicher Verpflichtungen sein Ferienguthaben vor der Änderung des Beschäftigungsgrades nicht beziehen konnte, hat Anspruch auf eine Ausgleichszahlung im Umfang der verlorenen Differenz. Im umgekehrten Fall können bei Vorliegen eines ungerechtfertigten negativen Feriensaldos Besoldungsabzüge vorgenommen werden (E. 4c). Personale federale. Trattamento di un saldo attivo o passivo di vacanze in caso di modifica del grado di occupazione durante l'anno civile. - In diritto amministrativo, il dispositivo costituisce la parte determinante di una decisione e il vero oggetto della lite. Anche se nella motivazione l'autorità inferiore ha implicitamente dato ragione al ricorrente, quest'ultimo è tenuto a impugnare la decisione qualora il dispositivo gli dia formalmente torto (consid. 1c). - Di principio, il diritto alle vacanze deve rimanere di quattro settimane anche se l'agente modifica il proprio grado di occupazione durante l'anno civile. Poiché il diritto alle vacanze non comprende soltanto il diritto al riposo, ma anche il diritto di essere retribuito, in taluni casi vanno tuttavia previsti correttivi finanziari al fine di evitare disparità di trattamento. Se non ha potuto esaurire il suo saldo attivo prima del cambiamento per ragioni oggettive o per motivi di servizio, l'agente ha quindi diritto all'equivalente in denaro del saldo perso. In presenza di un saldo passivo ingiustificato, è invece possibile operare trattenute salariali (consid. 4c). Résumé des faits: A. Employé à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Z travailla à 100% du 1er juillet 1995 jusqu'au 31 mai 1996. A partir du 1er juin 1996, son temps de travail fut diminué à 60%. Suite à ce changement, Z demanda que son solde de vacances acquis au 31 mai 1996, c'est-à-dire 5,41 jours, soit converti en un total de 9 jours, cela afin de tenir compte de la modification de son taux d'activité de 100% à 60%. Par courrier du 10 octobre 1996, le directeur administratif et le chef du Service du personnel de l'EPFL rejetèrent sa requête, considérant qu'il n'avait pas été mis au bénéfice de deux contrats d'engagement distincts avec chacun un droit aux vacances distinct. Au contraire, il n'y avait qu'un seul contrat dont un des paramètres, le taux d'activité, avait été modifié. Dans ces conditions, Z avait droit à quatre

E. 2

semaines de vacances sur l'année civile, quel que soit son taux d'activité. Ils ne pouvaient pas tenir compte du fait que les jours de vacances qui lui étaient dus au 31 mai 1996 correspondaient à une période d'activité à 100% et qu'il les prendrait alors que son taux serait de 60%. B. Z attaquait cette décision auprès du Conseil des Ecoles polytechniques

fédérales (Conseil des EPF) en date du 29 octobre 1996. Considérant que la seule manière équitable d'agir dans son cas était de reconnaître deux contrats distincts et un droit aux vacances distinct pour chacune des périodes concernées, il réitéra sa demande tendant à ce que son solde de vacances de 5,41 jours soit converti en 9 jours pour tenir compte de la modification de son taux d'activité survenu le 1er juin 1996 ou, à défaut, lui soit payé. Le Conseil des EPF rejeta son recours en date du 30 janvier 1997. C. Contre cette décision, Z (ci-après: le recourant) a formé le 17 février 1997 un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral. Considérant que le Conseil des EPF lui reconnaît implicitement dans la motivation de sa décision deux droits aux vacances distincts ainsi que le droit à ce que son solde de vacances soit converti selon sa demande, il maintient sa requête tendant à ce que l'EPFL lui convertisse son solde de vacances. En date du 12 septembre 1997, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral a consulté l'Office fédéral du personnel (OFPER) sur l'éventuelle existence d'une pratique ou de directives internes portant sur le mode de calcul d'un solde de vacances en cas de modification du degré d'occupation. Extrait des considérants: 1. (...) c. En droit administratif, c'est le dispositif d'une décision qui en constitue la partie déterminante et qui représente le véritable objet du litige (ATF 110 V 52, 109 V 60, 106 V 92 consid. 1; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 371; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 154). En ce qui concerne la décision du Conseil des EPF attaquée dans la présente procédure, un problème surgit dans ce contexte. En effet, comme le relève à juste titre le recourant, il ressort du prononcé en question que l'autorité inférieure a formellement rejeté dans le dispositif le recours du recourant dirigé contre la décision de l'EPFL, alors qu'au contraire, elle a implicitement admis dans la motivation ses conclusions principales. Concrètement, au consid. 2 de sa décision, l'autorité inférieure a entrepris d'expliquer que le recourant avait droit à quatre semaines de vacances, que son taux d'activité fût de 100% ou de 60%, la différence étant que dans le deuxième cas, la semaine de vacances contenait 3 jours effectifs de travail, soit 12 jours de vacances au lieu de 20 jours par an. Le Conseil des EPF a ensuite considéré que le recourant avait droit à 8,5 jours effectifs jusqu'au 31 mai 1996 (certainement en procédant au calcul suivant: $20 \text{ jours} : 12 \text{ mois} \cdot 5 \text{ mois} = 8,33$) et à 7 jours effectifs jusqu'au 31 décembre 1996 ($12 \text{ jours} : 12 \text{ mois} \cdot 7 \text{ mois} = 7 \text{ jours}$). Elle a enfin conclu que si le solde du recourant au 31 mai 1996 était de 5,41 jours, ce dernier pouvait donc prendre 12,5 jours de vacances jusqu'au 31 décembre 1996 ($5,41 + 7 = 12,5 \text{ jours}$). Or, si l'on convertit le nombre de jours effectifs

E. 3

En l'espèce, le recourant a réduit son degré d'activité au cours de l'année 1996. Occupé à 100% du 1er janvier au 31 mai 1996, il a ensuite travaillé à 60% à partir du 1er juin 1996. Au moment où il a modifié son taux d'occupation, le recourant avait un solde de vacances positif s'élevant à 5,41 jours de travail. Considérant qu'il existe deux contrats distincts, reflétant deux taux d'activité distincts, et donc deux droits aux vacances distincts, il demande à ce que son solde de vacances de 5,41 jours à 8,4 heures soit converti en 9 jours à 5,04 heures pour tenir compte de la modification de son temps de travail intervenue au 1er juin 1996. L'EPFL, en revanche, soutient que son droit aux vacances sur l'ensemble de l'année civile est toujours de quatre semaines quel que soit son taux d'activité et qu'il n'y a donc pas lieu de convertir son

E. 4

solde de vacances positif. Par conséquent, la question qui se pose dans le cas présent est celle de savoir de quelle manière il faut traiter un éventuel solde de vacances d'un employé qui modifie son taux d'occupation. a. L'examen des dispositions légales citées sous le consid. 2 ci-dessus démontrent que le législateur n'a pas expressément prévu le cas de figure du traitement d'un éventuel solde positif ou négatif de vacances au moment où survient une modification du taux d'activité d'un employé. Toutefois, dans la pratique, il apparaît que deux solutions - aboutissant à des résultats différents - peuvent être envisagées. Afin de mieux les comprendre, celles-ci sont décrites ci-dessous à l'aide du quadruple exemple pratique suivant: au 1er juillet de l'année prise en considération, un employé diminue son activité de 100% à 50%, respectivement augmente celle-ci de 50% à 100%; au début de l'année, son droit aux vacances est de 20 jours et ce solde est intact, respectivement a été épuisé, au moment où intervient le changement du degré d'occupation.

b.aa. La première méthode consiste à calculer en heures le droit aux vacances correspondant à chacune des deux périodes prises en considération. A partir de là, les éventuels soldes actifs ou passifs d'heures de vacances qui peuvent apparaître au moment du changement du degré d'occupation sont reportés sur la nouvelle période et doivent faire l'objet de compensations. Dans l'exemple choisi, la semaine d'un agent occupé à 100% comporte 5 jours de 8,4 heures chacun. Partant, un jour de vacances vaut pour lui également 8,4 heures. En revanche, en travaillant à 50%, un agent doit en principe fournir 5 jours de 4,2 heures chacun et par conséquent, en parallèle, un jour de vacances vaut pour lui 4,2 heures. Dans le cas où l'agent diminue son activité et qu'il n'a encore pris aucun jour de vacances, il faut prendre en considération qu'au 30 juin, soit au milieu de l'année civile, il a un solde positif de 10 jours de vacances à 8,4 heures, soit 84 heures. Pour la période où il travaille à 50%, il a en outre droit à 10 jours à 4,2 heures, soit 42 heures. En tout, cela fait un total de 126 heures, lesquelles, divisées par 4,2 heures (soit le nombre d'heures journalières à accomplir en cas d'une activité à 50%), donnent un résultat de 30 jours de vacances à prendre jusqu'au terme de l'année civile, c'est-à-dire six semaines de vacances au lieu des quatre initialement prévues par les dispositions légales. A l'inverse, l'agent qui augmente son taux d'occupation voit son nombre de jours de vacances pour l'année en cours passer de 20 à 15 jours, soit trois semaines de vacances ($[10 \text{ jours à } 4,2 \text{ heures}] + [10 \text{ jours à } 8,4 \text{ heures}] = 126 \text{ heures}$, lesquelles, divisées par 8,4 heures - nombre d'heures journalières à accomplir en cas d'une activité à 100% -, donnent 15 jours de vacances). Dans le cas où l'employé a déjà épuisé son solde de vacances au 1er juillet et qu'il diminue son temps de travail, il apparaît que celui-ci a utilisé 20 jours de vacances à 8,4 heures, soit 168 heures, alors que son droit aux vacances total pour l'année civile n'est que de 126 heures ($[10 \text{ jours à } 8,4 \text{ heures}] + [10 \text{ jours à } 4,2 \text{ heures}]$). Sur l'ensemble de l'année, l'agent est donc redevable à l'administration d'un solde négatif de 42 heures de vacances (la différence entre 168 heures et 126 heures) qu'il doit compenser. En revanche, s'il augmente son taux d'activité, 42 heures de vacances supplémentaires lui seront attribuées (différence entre $[20 \text{ jours à } 4,2 \text{ heures} = 84 \text{ heures}]$ et $[10 \text{ jours à } 4,2 \text{ heures} + 10 \text{ jours à } 8,4 \text{ heures} = 126 \text{ heures}]$).

E. 5

bb. La deuxième méthode part de l'idée que selon la loi, l'employé a droit à un même nombre de semaines de vacances quel que soit son taux d'occupation. Ainsi dans l'exemple choisi, l'agent aura toujours 4 semaines de vacances, soit 20 jours, qu'il ait augmenté ou diminué son temps de travail en cours d'année. En cas de solde positif, ses jours de vacances à 8,4 heures seront automatiquement transformés en jours à 4,2 heures en cas de diminution de son temps de travail, ou au contraire, ses jours de vacances à 4,2 heures

deviendront des jours à 8,4 heures en cas d'augmentation. Si l'agent a déjà épuisé son droit aux vacances au moment du changement, aucune compensation ne lui sera demandée. 4.a. A l'heure actuelle, il apparaît que ces deux méthodes trouvent conjointement application au sein de la Confédération (détermination de l'OFPER). Certes, il existe des Directives du 1er octobre 1989 de l'OFPER et de la Direction générale des PTT concernant le temps de travail, les vacances, les jours de repos, les cadeaux pour ancienneté de service et les congés pour le personnel travaillant à temps partiel, lesquelles abordent partiellement la question. Les exemples qui figurent sous le chiffre 15.2 de ces directives tendent à faire penser que c'est la première méthode (consid. 3b/aa ci-dessus) qui était préférée à l'époque de sa rédaction. Toutefois, comme l'indique l'OFPER, ces directives n'ont pas de caractère officiel dans la mesure où elles n'ont jamais été intégrées dans la collection des prescriptions concernant le personnel fédéral. Au demeurant, même si cela avait été le cas, il est nécessaire de rappeler que des ordonnances administratives n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, aucune force de loi et ne lient ni les tribunaux, ni les administrés, ni même les autorités administratives (cf. ATF 121 II 478 consid. 2b, 121 IV 66 consid. 3, 120 II 139 consid. 2b, 119 Ib 41 consid. 3d, 118 V 131 consid. 3a; René Rhinow, *Öffentliches Prozessrecht*, Bâle 1994, ch. marg. 795; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, Berne 1994, p. 271; Robert Patry, *Le problème des directives de l'Administration fédérale des contributions*, *Archives de droit fiscal suisse*, vol. 59 p. 28; Gygi, *op. cit.*, p. 290). Ces directives ne sont donc pas déterminantes. b. Il est clair que la coexistence des deux variantes, différentes quant à leurs effets, n'est pas satisfaisante et qu'une pratique commune doit être trouvée surtout si l'on tient compte du fait que les cas de personnes modifiant leur taux d'occupation deviennent de plus en plus fréquents. Un pas a été fait dans ce sens lors de la conférence du 21 janvier 1997 des Services centraux du personnel des départements. A cette occasion, l'OFPER a recommandé aux différents services de choisir la seconde variante (let. b/bb ci-dessus). Ce raisonnement se base sur le fait que les différentes dispositions légales à prendre en considération accordent toutes aux agents de la Confédération un certain nombre de semaines de vacances par année et que ce nombre est identique quel que soit le taux d'activité de l'agent concerné. En effet, que ce soit l'art. 60 al. 1 du Règlement des fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959 (RF 1, RS 172.221.101), ou l'art. 80 al. 1 du Règlement des fonctionnaires (2) du 15 mars 1993 (RF 2, RS 172.221.102), ou les art. 83 et 84 du Règlement des fonctionnaires (3) du 29 décembre 1964 (RF 3, RS 172.221.103), ou encore l'art. 70 al. 1 RE, tous ces textes légaux confèrent aux agents un droit aux vacances déterminé en semaines. Par ailleurs, l'art. 11 al. 1 de l'ordonnance régissant les vacances du personnel de l'administration générale de la Confédération dit que les agents occupés à temps partiel ont droit au même

E. 6

nombre de semaines de vacances que les agents occupés à plein temps (en ce qui concerne le contrat de travail de droit privé, voir l'art. 329a al. 1 du Code des obligations du 30 mars 1911 [CO], RS 220; Jörg Brühwiler, *Kommentar zum Einzelarbeitsvertrag*, 2e éd., Berne 1996, n° 4 ad art. 329a CO). Il en résulte que le nombre total de semaines de vacances correspondant à une année civile ne devrait pas être influencé par la diminution ou l'augmentation du taux d'occupation. En outre, la variante choisie a également l'avantage de s'orienter par rapport au sens et au but des vacances, lesquelles ont pour objectif de garantir un certain nombre de semaines de repos au travailleur, tout en l'assurant qu'il sera payé pendant cette période (voir pour le droit privé Ullin Streiff / Adrian von Kaenel, *Arbeitsvertrag*, Zurich 1993, p. 224 ch. marg. N2; Manfred Rehbinder, *Berner Kommentar*,

vol. VI/2, Berne 1985, ch. 1 ad art. 329a CO; Adrian Staehelin, Zürcher Kommentar, vol. V2c, Der Arbeitsvertrag, Zurich 1996, ch. 3 ad art. 329a CO). En effet, quel que soit le cas de figure, l'agent aura toujours quatre semaines de vacances, ce qui est également considéré comme le minimum en matière de droit privé (art. 329a CO; Thomas Geiser, Grundlagen und Schranken flexibler Arbeitszeiten im Einzelarbeitsvertragsrecht, Pratique juridique actuelle 11/97, p. 1332 ch. 2.15 in fine). c. En tenant compte de cette argumentation, la Commission de recours peut se rallier à l'avis de l'OFPER et admettre que le nombre total de jours de vacances pour l'année civile au cours de laquelle intervient la modification du degré d'occupation ne doit en principe pas dépasser ou être inférieur au nombre de semaines de vacances prévu par les différentes dispositions légales. Cela dit, et comme il a été relevé sous la let. b ci-dessus in fine, le droit aux vacances dont dispose l'employé ne comprend pas seulement celui de se voir accorder un certain nombre de semaines de temps libre afin de se reposer, mais également celui de continuer à recevoir son salaire pendant cette période de repos (voir Brühwiler, op. cit., n° 3 ad art. 329a CO), salaire qui doit correspondre à son degré d'occupation (voir Hans Ueli Schürer, Arbeitsrecht in der Gerichtspraxis, 1ère éd., Zurich 1995, vol. 1, partie 1/9 p. 1). Or, si la variante proposée par l'OFPER a pour avantage de mettre tous les employés sur un pied d'égalité quant au nombre total de semaines, respectivement de jours de vacances à prendre au cours de l'année civile, celle-ci ne tient en revanche pas compte des différences au niveau du salaire qui peuvent surgir par le fait que des soldes positifs ou négatifs de vacances ne sont pas compensés au moment où survient le changement du taux d'activité. Il en résulte que suivant les circonstances, certains agents seront avantagés, alors que d'autres seront au contraire lésés. Afin d'éviter ces situations, la meilleure solution consiste à s'assurer que l'agent soit en mesure de prendre en temps utile les jours de vacances relatifs à son ancien taux d'occupation, c'est-à-dire qu'il ne doive reporter aucun solde positif ou négatif de jours de vacances sur la période correspondant à son nouveau degré d'occupation. Dans la mesure où un tel changement est, en règle générale, prévu de manière anticipée et en concertation avec l'employé, la décision de l'autorité autorisant l'augmentation ou la diminution du temps de travail devra dès lors inviter l'employé à épuiser son droit aux vacances correspondant à l'ancien taux d'occupation jusqu'au moment où le changement deviendra effectif. Cependant, dans les cas où, pour des raisons de service ou pour d'autres motifs objectifs, l'agent n'aura pas été en mesure de liquider son solde de vacances - soit disposera d'un solde positif -, une

E. 7

compensation s'impose. C'est-à-dire qu'il s'agira de remettre l'agent dans la situation qui aurait été la sienne s'il avait pu prendre ses jours de vacances en temps utile. Dans l'optique de ne pas compliquer inutilement le système, il semble raisonnable de ne pas compenser des soldes inférieurs à une journée. En outre, du moment qu'il a été admis que le nombre total de semaines, respectivement de jours de vacances au cours de l'année civile ne doit pas varier pour le motif d'une modification du degré d'occupation, il s'impose de compenser les éventuelles différences au niveau financier, soit par un versement supplémentaire de salaire. Dans la situation inverse où l'agent se retrouve avec un solde négatif de vacances en raison d'une diminution de son taux d'occupation (cf. l'exemple décrit dans le consid. 3b/aa, deuxième paragraphe, du présent prononcé), la logique du système veut qu'une compensation intervienne également, mais cette fois-ci en faveur de la Confédération, sous la forme d'une retenue de salaire. Le collaborateur devra cependant avoir été expressément averti de cette éventualité dans la décision prévoyant le changement du taux d'activité (en

droit privé, il est généralement admis qu'un employé n'est tenu de rembourser des vacances prises en trop que si cette possibilité a été prévue contractuellement, voir Schürer, op. cit., vol. 1, partie 1/9.5 p. 3). En outre, dans ce cas de figure, des exceptions au principe de la compensation doivent également être prises en considération, si des motifs objectifs ou des raisons de service peuvent expliquer le solde négatif de vacances. d. Certes, une compensation financière, telle que décrite ci-dessus, ne figure pas parmi les cas donnant le droit à un paiement des vacances en espèces conformément à l'art. 7 de l'ordonnance régissant les vacances du personnel de l'administration générale de la Confédération, que ce soit dans son ancienne ou dans sa nouvelle version. Cependant, cet élément n'est pas déterminant, dans la mesure où il apparaît clairement que la compensation dont il est question en l'espèce découle en fait directement du droit au traitement dont dispose tout agent de la Confédération, traitement qui doit correspondre à son degré d'occupation (voir l'art. 45 al. 1 et al. 3ter du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 [StF], RS 172.221.10, ainsi que l'art. 67 al. 1 et al. 5 RE). e. En l'espèce, il résulte du dossier, et ce fait n'a pas été contesté par l'EPFL, que le recourant disposait d'un solde positif de vacances de 5,41 jours à 100% au moment où son taux d'activité a diminué pour le reste de l'année civile à 60%. En outre, aucun élément de ce même dossier ne permet de constater que le recourant ait été expressément invité par l'EPFL à liquider son droit aux vacances correspondant à son ancien taux d'occupation. Par conséquent, il convient d'admettre que l'on se trouve en présence de circonstances objectives qui rendent nécessaire la compensation de la différence de salaire résultant du fait que le recourant a dû prendre des jours de vacances correspondant à un plein temps, alors qu'il n'était occupé qu'à 60% et que son droit au traitement était réduit d'autant. La Commission de recours ayant considéré ci-avant (cf. consid. 4c) que la compensation ne doit intervenir que pour des jours entiers, seuls 5 jours seront pris en considération dans le cas d'espèce. Il s'agira donc pour l'EPFL de restituer au recourant 40% du salaire correspondant à 5 jours de vacances à plein temps. Certes, le recourant n'a pas formellement demandé devant la Commission de céans que la compensation de son solde actif de vacances intervienne sur le plan financier. Toutefois, il faut observer qu'il a déjà fait valoir de telles prétentions devant l'instance inférieure. De plus, le

E. 8

problème d'une indemnisation financière des vacances est très étroitement lié à celui concernant le fait de pouvoir faire valoir un solde positif de vacances. Dans ces conditions, il apparaît que la Commission de céans peut admettre une compensation financière pour le recourant en considérant que cette question est contenue de manière implicite dans ses conclusions. 5. Eu égard à ce qui précède, le recours est donc partiellement admis au sens des considérants et la décision du 30 janvier 1997 du Conseil des EPF est annulée. Conformément à l'art. 63 al. 2 PA, et selon la pratique constante de la Commission de recours, aucun frais de procédure n'est perçu (JAAC 59.3). Il n'est pas non plus alloué de dépens au recourant, dans la mesure où ce dernier n'a pas recouru aux services d'un mandataire et où la procédure ne lui a pas occasionné des frais indispensables et relativement élevés (art. 64 al. 1 PA et art. 8 al. 2 de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative, RS 172.041.0).

E. 9

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

digitali JAAC 63.20 - Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 14 mai 1998 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1999 Année Anno Band 63 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 193 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.