Urteilskopf

107 Ia 193

39. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 12 mars 1981 dans la cause X. contre Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (recours de droit public)
Regeste (de):
Beamtenrecht; wohlerworbene Rechte gegenüber der Pensionskasse.

Schutz der finanziellen Ansprüche von Beamten (E. 3a). Begründung wohlerworbener Rechte durch individuell abgegebene Zusicherungen (E. 3c und d). Widerruf von Verwaltungsakten (E. 3e).

Regeste (fr):
Statut des fonctionnaires; droits acquis en matière de caisse de pensions.

Protection des prétentions pécuniaires des fonctionnaires (consid. 3a). Constitution de droits acquis en raison d'assurances données à titre individuel (consid. 3c et d). Révocation des décisions administratives (consid. 3e).

Regesto (it):
Statuto dei funzionari; diritti acquisiti in materia di cassa-pensioni.

Tutela delle pretese pecuniarie dei funzionari (consid. 3a). Diritti acquisiti in virtù di assicurazioni fornite a titolo individuale (consid. 3c, d). Revoca di decisioni amministrative (consid. 3e).

Sachverhalt ab Seite 193

BGE 107 Ia 193 S. 193

Né le 30 juillet 1910, X. a été nommé en 1954 professeur à l'Université de Neuchâtel. A la suite de cette nomination, il a été affilié à la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel. Le 22 avril 1975 est entrée en vigueur la nouvelle loi neuchâteloise du 5 mars 1975 concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (LCP). Par lettre du 22 août 1977 signée de son vice-président et d'un de ses administrateurs, la Caisse de pensions a informé X. qu'en application de l'art. 119 LCP, la rente proportionnelle était augmentée d'un montant égal au 2% du traitement assuré pour chaque année complète d'âge accomplie après la clôture de l'année universitaire au cours de laquelle l'âge de 65 ans était atteint et que les cotisations cessaient d'être dues dès l'instant où la rente proportionnelle atteignait 50%, de sorte qu'un montant de Fr. 7'249.50 devait lui être restitué au titre de

BGE 107 Ia 193 S. 194

cotisations payées en trop entre le 1er novembre 1975 et le 31 juillet 1977. X. ayant décidé de cesser ses activités universitaires à la fin de l'année 1978-1979, la Caisse de pensions entreprit d'établir le certificat de

pension de son assuré. Les constatations qui furent faites lors de cet examen du dossier de X. firent l'objet d'une lettre adressée le 24 octobre 1979 à l'intéressé sous la signature d'un administrateur de la Caisse de pensions. Il résulte de cette correspondance que c'était non seulement à tort que l'assuré s'était vu restituer les cotisations versées après le 1er novembre 1975, mais encore que celles-ci étaient dues dans le cas particulier jusqu'au 15 novembre 1978, date à laquelle la pension de base avait atteint 50% du traitement assuré. La lettre en cause précisait encore qu'en application de l'art. 119 LCP, la pension de l'intéressé, qui équivalait à 45% du traitement assuré à la fin du semestre au cours duquel celui-ci était parvenu à l'âge de 65 ans, avait atteint, le 15 octobre 1979, 53% de ce traitement. X. a recouru auprès de la Commission de recours de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (ci-après: la Commission de recours). Se prévalant de la lettre que la Caisse de pensions lui avait fait tenir le 22 août 1977, il concluait à la dispense de tout rappel de cotisations et au versement d'une pension égale au 58% du traitement assuré. Statuant le 27 juin 1980, la Commission de recours a en substance retenu que la lettre du 22 août 1977 était manifestement erronée et devait paraître comme telle à son destinataire, de sorte qu'il était exclu qu'elle garantît un droit acquis à celui-ci. Partant, l'autorité saisie a rejeté le recours. X. a alors formé un recours de droit public que le Tribunal fédéral a admis.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. X. entend déduire les droits acquis dont il se prévaut des décisions que le vice-président et un administrateur de la Caisse de pensions lui ont communiquées officiellement par lettre du 22 août 1977, en exécution de l'art. 119 LCP. a) Les rapports de service des fonctionnaires sont soumis aux modifications législatives, également en ce qui concerne la rémunération. Le législateur est libre d'apporter des modifications légales aux prétentions pécuniaires des fonctionnaires, qui n'ont en

général pas le caractère de droits acquis. Il n'est par ailleurs pas nécessaire de faire une distinction entre les prétentions de salaire et les prétentions de pensions; dans les deux cas, des droits acquis ne naissent en faveur des fonctionnaires que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsqu'ont été données des assurances précises à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 106 Ia 166, ATF 101 Ia 445 /446 et les arrêts cités). Autrefois, la violation de tels droits acquis était en général traitée principalement comme violation de la garantie de la propriété, également comme violation de l'égalité de traitement, alors qu'aujourd'hui c'est la protection de la bonne foi des fonctionnaires qui passe au premier plan (GRISEL, Droit administratif suisse, p. 256; SALADIN, Verwaltungsprozessrecht und materielles Verwaltungsrecht, in: Les voies de recours au Tribunal fédéral, RDS 1975 p. 339 n. 83). Toutes les prétentions patrimoniales des fonctionnaires sont en outre protégées contre les mesures du législateur par l'art. 4 Cst. Cette disposition constitutionnelle empêche que les prétentions des fonctionnaires ne soient arbitrairement modifiées, supprimées après coup ou réduites quant à leur montant, et que des atteintes à leurs droits interviennent unilatéralement et sans justification particulière, au détriment de quelques intéressés ou de certaines catégories d'entre eux (ATF 106 Ia 167, consid. 1b et c, ATF 101 Ia 446 et les arrêts cités). b) Avec raison, le recourant ne prétend pas déduire ses droits acquis du texte même de la loi. En effet, le législateur neuchâtelois n'a pas voulu établir une fois pour toutes la situation des fonctionnaires affiliés à la Caisse de pensions. Au contraire, il s'est toujours réservé la possibilité de modifier cette situation. Cela résulte très clairement de l'art. 5 des lois concernant la Caisse de pensions des 24 mai 1954, 9 décembre 1968 et 5 mars 1975; il ressort en effet de cette disposition, demeurée inchangée, que, sous réserve de dispositions transitoires, les membres de la Caisse de pensions sont soumis à toutes les modifications légales postérieures à l'affiliation. c) Il reste dès lors à examiner

si le recourant peut faire état d'assurances précises qui lui auraient été données. Certes, la lettre du 22 août 1977, signée par des représentants autorisés de la Caisse de pensions, n'expose pas expressément que le droit de l'assuré à une pension de retraite avait atteint la limite de 50% le 1er novembre 1975, ni que ce taux augmenterait encore automatiquement

BGE 107 Ia 193 S. 196

de 2% par année pour atteindre 58% à la fin de l'année universitaire 1978-1979. Mais ce sont là des déductions que X. pouvait faire, en toute bonne foi, à la lecture de cette lettre: dès lors que l'administration de la Caisse de pensions, après avoir rappelé que les cotisations cessaient d'être dues dès que la rente proportionnelle atteignait 50% du traitement assuré, décidait de restituer au recourant les cotisations versées dès le 1er novembre 1975, celui-ci pouvait conclure que son droit à une pension avait effectivement atteint à cette date le taux de 50%; de même pouvait-il raisonnablement comprendre que le taux continuerait à augmenter dès ce moment-là de 2% par année de fonction supplémentaire, puisqu'il est né le 30 juillet 1910 et que la lettre en cause faisait état d'une telle augmentation du taux pour les années accomplies après la clôture de l'année universitaire au cours de laquelle l'âge de 65 ans était atteint. A l'époque, la situation du recourant ne résultait pas clairement des textes légaux, car il ne faut pas oublier que, comme les autres professeurs de l'Université nés avant le 1er janvier 1915 ou nommés après avoir atteint l'âge de 50 ans révolus, il ne semblait pas être soumis à la règle de l'art. 42 LCP limitant le taux de la pension à 50% du traitement assuré; tout au moins, les dispositions transitoires - donc, en principe, plus favorables que les dispositions générales - de l'art. 119 LCP ne mentionnent pas cette limite. Il est d'ailleurs significatif de constater qu'aujourd'hui encore, la situation n'est pas claire, puisque pour certains représentants des autorités cantonales le recourant aurait droit à une pension égale à 53% du traitement assuré - donc supérieure à la limite prévue à l'art. 42 LCP -, alors que pour d'autres il n'aurait droit qu'à une pension limitée au taux maximum fixé au dit art. 42 LCP. C'est donc manifestement à tort que les autorités cantonales reprochent au recourant d'avoir été de mauvaise foi en n'attirant pas, dès réception de la lettre du 22 août 1977, l'attention de l'administration de la Caisse de pensions sur la prétendue erreur qui aurait été commise dans cette lettre.
d) Dans ses mémoires de recours devant l'autorité cantonale comme aussi devant le Tribunal fédéral, X. a toujours dit avoir fixé la date de sa démission en se fiant aux assurances que les représentants de la Caisse de pensions lui avaient données officiellement en août 1977: il partait de l'idée qu'en prenant sa retraite en octobre 1979, il recevrait une pension égale au 58% de son traitement assuré. Il faut s'en tenir à ces allégués non seulement parce qu'ils n'apparaissent pas invraisemblables, mais encore

BGE 107 Ia 193 S. 197

parce qu'il n'y a aucune raison de mettre en doute la parole du recourant. Sur le plan juridique, cela signifie que l'intéressé a pris une décision, sur laquelle il ne pouvait plus revenir - sa démission étant irrévocable -, en se fiant aux renseignements que des représentants autorisés de la Caisse de pensions lui avaient officiellement donnés le 22 août 1977. Comme, par ailleurs, la loi n'a pas changé depuis cette date, il faut bien admettre que les conditions d'application du principe de la bonne foi sont remplies (ATF 99 Ib 101/102) et que, dès lors, l'autorité intimée ne peut pas aujourd'hui se prévaloir d'une prétendue erreur dont elle est seule responsable. Même si cela n'est pas conforme à une stricte interprétation de la loi - ce qui, d'ailleurs, n'est pas démontré -, l'administration de la Caisse de pensions doit respecter les assurances données en août 1977 et payer ainsi au recourant une pension égale au 58% de son dernier traitement assuré. e) Enfin, c'est à tort que l'administration de la Caisse de pensions entend aujourd'hui révoquer sa décision de rembourser au recourant les cotisations

encaissées après le 1er novembre 1975 et exige le paiement de celles-ci jusqu'au 15 octobre 1978. Une décision administrative qui n'est pas ou qui n'est plus conforme au droit en vigueur n'est pas, nécessairement et de ce seul fait, révocable. Il convient au contraire de mettre en balance d'une part l'intérêt qui s'attache à une application sans faille du droit objectif, d'autre part les exigences de la sécurité du droit. Ce sont, en principe, ces dernières qui l'emportent lorsque la décision en question a créé un droit subjectif au profit de l'administré, ou lorsque celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation qui lui avait été délivrée, ou encore lorsque la décision est intervenue au terme d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Il ne s'agit toutefois pas d'une règle absolue. Une révocation peut en effet intervenir - moyennant juste réparation - même dans l'une des trois hypothèses précitées lorsqu'un intérêt public particulièrement important le commande. A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 103 Ib 244, ATF 100 Ib 302 /303 et les arrêts cités). Or, en l'espèce, non seulement il n'est pas démontré à l'évidence que la décision du 22 août 1977 fût contraire au droit en vigueur,

mais il faut encore considérer qu'en raison des circonstances particulières du cas, les exigences de la sécurité du droit sont nettement prioritaires.

4. Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu d'admettre le recours (...).