

## JAAC 67.40

Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 29 novembre 2002 en la cause H. [CRP 2002-015]

---

**Personnel fédéral. Allocation pour charge d'assistance. Cumul d'allocations (art. 51 al. 8 OPers).**

*Le cumul d'allocations n'est pas admis, dans la mesure où le conjoint de l'employé de la Confédération touche une allocation pour une enfant, une allocation familiale ou une allocation pour charge d'assistance. En outre, il s'agit de tenir compte du montant total des allocations externes exigibles auprès d'un autre employeur pour déterminer le droit au versement à l'allocation pour charge d'assistance et son montant (consid. 4).*

---

**Bundespersonal. Betreuungszulagen. Überentschädigung (Art. 51 Abs. 8 BPV).**

*Die Kumulierung von Zulagen wird vermieden, indem die Kinder-, Familien- oder Betreuungszulage des Ehepartners des Bundesangestellten berücksichtigt wird. Der Anspruch auf die Betreuungszulage und deren Höhe richten sich im Übrigen nach dem Gesamtbetrag der bei einem andern Arbeitgeber erhältlichen externen Zulagen (E. 4).*

---

**Personale federale. Assegni di custodia. Cumulo di assegni (art. 51 cpv. 8 OPers).**

*Il cumulo di assegni viene evitato, poiché si tiene conto dell'assegno per figli, dell'assegno familiare o dell'assegno di custodia che il coniuge di un impiegato della Confederazione già riceve. Inoltre, per determinare*

***il diritto al versamento dell'assegno di custodia ed il relativo importo, occorre tenere conto dell'importo totale degli assegni esterni esigibili presso un altro datore di lavoro (consid. 4).***

---

Résumé des faits:

**A.** H. est employée dans un office de la Confédération (ci-après: l'office). Elle occupe un poste à 100%. Elle est mère d'un enfant né le 19 décembre 1987. Jusqu'à la fin de l'année 2001, elle perçut une allocation familiale au sens de l'art. 43 al. 3 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10). Elle ne touchait en revanche pas d'allocation pour enfant, son époux en recevant déjà une. A la suite de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1), le versement d'une allocation pour charge d'assistance lui fut refusé.

**B.** Dans une communication du 8 janvier 2002, le service du personnel informa les collaborateurs de l'office qu'avec l'entrée en vigueur de la LPers, le système actuel de l'allocation familiale serait fondu avec l'allocation pour enfant dans l'allocation pour charge d'assistance. Il précisa que dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le versement d'une allocation familiale aux collaborateurs mariés serait supprimé, si l'un des conjoints recevait de son employeur une allocation pour enfant, une allocation familiale ou une allocation pour charge d'assistance. Il souligna que comme solution de remplacement, les employés de la Confédération pouvaient faire valoir un droit à la différence entre l'allocation pour charge d'assistance versée par l'employeur de leur conjoint et celle qu'il percevrait selon la LPers, dans la mesure où les allocations externes étaient d'un montant inférieur. En réponse à ce courrier, H. informa le service du personnel que son mari touchait de son employeur un montant de 190 francs à titre d'allocation pour enfant et un montant de 320 francs à titre d'allocation familiale.

Le 26 février 2002, le service du personnel fit savoir à H. qu'elle n'avait droit ni à une allocation complète ni à une allocation partielle pour charge d'assistance, puisque son mari recevait de son employeur un montant annuel supérieur à 3990 francs (*sic*). A l'appui de sa décision, il invoqua la prise de position du 25 février 2002 du secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Celui-ci expliquait qu'avec l'entrée en vigueur de la LPers, l'allocation familiale et celle pour enfant étaient désormais comprises dans l'allocation pour charge d'assistance. Il précisa que la suppression dans le nouveau droit du versement de l'allocation familiale entraînait la suppression de l'art. 45a al. 2 du règlement des fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959 (RF 1, RO 1959 1141), aux termes duquel le fonctionnaire avait droit également à l'allocation familiale, s'il ne recevait pas d'allocation pour enfant en vertu du principe de l'interdiction de cumuler les allocations. Il alléguait que la perte du droit à l'allocation familiale était en partie compensée par l'art. 51 al. 8 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3 juillet 2001 (OPers, RS 172.220.111.3), disposition dont le contenu ne laisse pas le moindre doute.

Il relevait que le principe de l'interdiction de cumuler les allocations n'était pas seulement ancré dans le droit du personnel de la Confédération, mais de manière générale dans le droit des assurances sociales.

**C.** A la suite d'un échange de correspondances, le directeur de l'office rendit, le 20 mars 2002, une décision aux termes de laquelle il refusa d'octroyer à H. une allocation pour charge d'assistance au motif que son mari touchait déjà de son employeur l'allocation pour enfant et l'allocation familiale d'un montant total de 510 francs par mois. A l'appui de sa décision, il répéta les moyens invoqués par le secrétariat général dans son courrier du 25 février 2002. H. recourut contre cette décision auprès du DFI le 4 avril 2002.

Le 30 mai 2002, l'Office fédéral du personnel (OFPER) déposa ses observations sur la question soulevée par H. dans son recours. Il expliqua que l'art. 51 al. 7 OPers ne complétait pas l'art. 51 al. 8 OPers, mais qu'il réglait une situation différente, soit la situation du personnel travaillant à temps partiel pour l'administration fédérale. Il précisa que l'art. 51 al. 8 OPers remplaçait l'ancienne réglementation prévue à l'art. 46b al. 2 RF 1. Il répéta que H. n'avait pas droit à l'allocation pour charge d'assistance, au motif que le montant total annuel de l'allocation pour enfant et l'allocation familiale perçu par son mari était supérieur au montant mentionné à l'art. 51 al. 4 let. a OPers.

**D.** Le 23 août 2002, le DFI rejeta le recours H. Il alléguait que l'allocation pour charge d'assistance de l'art. 51 OPers remplaçait l'allocation pour enfant et l'allocation familiale prévue par l'ancien statut des fonctionnaires. Il expliqua que c'était l'art. 51 al. 7 OPers qui réglait la question du versement de l'allocation pour charge d'assistance au personnel travaillant à temps partiel pour la Confédération et que cette disposition n'était pas complétée par l'art. 51 al. 8 OPers. Selon le DFI, ce dernier alinéa règle le cumul d'allocations relevant de régimes juridiques différents et remplace l'art. 46b RF 1. Le DFI fit ainsi valoir que H. n'avait dès lors droit à l'allocation pour charge d'assistance que si l'allocation pour enfant et l'allocation familiale reçues par son époux, pour le même enfant, ne dépassaient pas le montant fixé à l'art. 51 al. 4 OPers. En l'espèce, le mari de H. percevant un montant total annuel de 6'120 francs à titre d'allocation pour enfants et d'allocation familiale, soit un montant supérieur à celui défini à l'art. 51 al. 8 OPers, le DFI soutint que H. ne pouvait prétendre au versement de l'allocation pour charge d'assistance.

**E.** Contre cette décision, H. (ci-après: la recourante) a interjeté un recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (la Commission de céans ou de recours) par acte du 9 septembre 2002. Elle explique que l'art. 51 OPers ne fait pas dépendre le droit à l'allocation pour charge d'assistance et le montant de celle-ci à des prestations salariales ou autres que l'autre parent de l'enfant, qui ne travaille pas à la Confédération, touche de son employeur au titre d'allocation pour enfant ou d'allocation pour charge de famille. Elle ajoute que l'art. 51 al. 8 OPers règle la situation des personnes qui, travaillant à temps partiel pour la Confédération et à temps partiel pour un autre employeur, peuvent également prétendre à des allocations pour enfant de l'autre employeur et qu'il se borne à compléter l'art. 51 al. 7 OPers. Elle invoque également le fait que l'interprétation de l'office et du DFI conduit à des résultats diamétralement opposés à ceux visés par le législateur, car, sauf à générer des inégalités de traitement, elle n'amène pas la simplification administrative voulue par celui-ci. Elle fait

également valoir que l'allocation pour charge d'assistance n'émerge pas d'un régime d'allocation pour enfant cantonal conçu comme une assurance sociale, mais relève du complément salarial et que dans ces conditions, il n'y a pas place pour une discussion sur un éventuel cumul de prestations. Elle précise que pour qu'une interdiction de cumul dans le cadre d'une assurance sociale soit valable, il faut qu'elle repose sur une base légale et/ou permette d'éviter une surindemnisation et qu'en matière de prestations familiales, cette surindemnisation est rare. Elle soutient que l'abrogation de l'art. 43b StF confirme la volonté du législateur d'instaurer un nouveau système de compensation des charges familiales, l'allocation pour charge d'assistance devant être perçue comme une prestation salariale et une prestation minimale. Elle affirme qu'avec l'interprétation proposée par l'office et le DFI, la Confédération profiterait en définitive de la générosité de l'employeur de l'autre parent. Pour ces motifs, elle conclut, avec dépens, à l'annulation de la décision du DFI du 23 août 2002, principalement, en ce sens qu'elle a droit à une allocation pour charge d'assistance complète dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et, subsidiairement, en ce sens qu'elle a droit à une allocation pour charge d'assistance de 1'670 francs par an.

Extrait des considérants:

**3.a.** 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. Dans ce cas-là, on ne saurait s'écarter du texte. Toutefois, sous certaines conditions, 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, Vol. I, Neuchâtel 1984, p. 124-125; *Blaise Knapp*, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, 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 127 III 416](#) consid. 2, [ATF 126 II 230](#) consid. 2a, [ATF 125 II 117](#) consid. 3a, [ATF 124 III 262](#) 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., p. 89; *Ulrich Häfelin/Georg Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3<sup>e</sup> éd., Zurich 1998 ch. 175 ss; *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 142 ss).

**b.** Sous le régime de l'ancien droit du personnel de l'administration fédérale, le fonctionnaire avait droit pour chaque enfant à une allocation pour enfant (art. 43a StF), ainsi que, sous certaines conditions, à une allocation familiale (art. 43 al. 3 StF). L'art. 45a RF 1 édictait des dispositions complémentaires relatives à l'allocation familiale. L'al. 2 de cette disposition prévoyait en particulier que le fonctionnaire avait droit également à l'allocation familiale lorsque, en vertu de l'interdiction de cumuler les allocations, il ne recevait aucune allocation pour enfants à laquelle il pouvait cependant prétendre. Quant à l'allocation pour enfant, l'art. 46b RF 1 réglait le concours de droits et

mentionnait notamment que lorsqu'un régime des allocations pour enfants qui ne relevait pas de la législation sur les fonctionnaires ne permettait pas de toucher l'allocation entière, le fonctionnaire avait droit à la part proportionnelle qui manque, mais au maximum à celle qui correspond à son propre degré d'occupation.

Aux termes de l'art. 31 al. 1 LPers, les dispositions d'exécution définissent les prestations qui sont versées à l'employé pour les enfants à l'entretien desquels il doit subvenir, le Conseil fédéral définissant les prestations minimales. Cette obligation a été concrétisée à l'art. 51 OPers.

Avec l'entrée en vigueur de la LPers, le système de l'allocation familiale et de l'allocation pour enfant a été remplacé par celui de l'allocation pour charge d'assistance prévu à l'art. 51 OPers. La volonté du législateur était en effet de réunir ces deux allocations en une allocation unique dite «pour charge d'assistance» afin de faciliter le traitement administratif et alléger le travail (Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération [LPers] du 14 décembre 1998, p. 27, FF 1999 1447). Les conditions posées au versement de cette allocation sont notamment définies à l'art. 51 al. 8 OPers. Cette disposition prévoit que si une allocation pour enfant, une allocation familiale ou une allocation pour charge d'assistance peut être exigée auprès d'un autre employeur, l'employé ne perçoit l'allocation que dans la mesure où, ajoutée au montant de l'allocation exigible auprès de l'autre employeur, elle ne dépasse pas le montant fixé à l'art. 51 al. 4 OPers. Dans son commentaire de l'art. 51 al. 8 OPers, le Département fédéral des finances précise en outre que la pratique actuelle concernant le cumul d'allocations relevant de régimes juridiques différents sera maintenue (Droit du personnel de la Confédération, Commentaires de l'OPers, Département fédéral des finances<sup>[1]</sup>, mars 2002, p. 25).

4. En l'espèce, la recourante soutient que l'art. 51 al. 8 OPers doit être interprété en ce sens que le droit à l'allocation pour charge d'assistance ne dépend pas du versement à l'autre parent d'allocations et que le cumul d'allocations n'est pas interdit par la LPers. Elle ajoute que, si la Commission de céans devait admettre que le cumul d'allocations est interdit, elle aurait quand même droit à la différence entre le montant de l'allocation pour charge d'assistance prévu par l'OPers, soit 3960 francs, et le montant de l'allocation pour enfant touché par son mari, l'allocation familiale versée à celui-ci ne devant pas être prise en compte dans le calcul.

La Commission de céans constate que le texte de l'art. 51 al. 8 OPers est clair. Cette disposition doit être raisonnablement comprise en ce sens que le cumul d'allocations n'est pas admis, dans la mesure où le conjoint de l'employé de la Confédération touche une allocation pour enfant, une allocation familiale ou une allocation pour charge d'assistance. Le versement de l'allocation pour charge d'assistance dépend donc effectivement de la question de savoir si l'autre parent reçoit une allocation. Aucun motif pertinent n'incite à s'écarter de cette interprétation. Ni le souci du législateur d'éviter une lourdeur administrative dans le traitement de l'allocation pour charge d'assistance, ni les autres arguments invoqués par la recourante ne peuvent conduire à une interprétation différente. Au demeurant, la Commission de céans relève que le nouveau droit du personnel de la Confédération ne contient pas une réglementation comparable à celle de l'art. 45 al. 2 RF 1,

permettant le versement d'une allocation familiale en plus de l'allocation pour enfant. Elle est aussi d'avis que le souci du législateur d'éviter une lourdeur administrative n'a trait qu'à la préoccupation de ne plus faire de distinction entre les trois catégories d'allocations prévues sous l'ancien régime du StF et qu'il ne concerne nullement la détermination du droit à l'allocation de charge d'assistance et de son montant. La Commission de céans ne saurait pas non plus se rallier à l'avis de la recourante selon lequel l'art. 51 al. 8 OPers compléterait l'art. 58 al. 7 OPers. Là également, les textes législatifs sont clairs. L'art. 51 al. 7 et 8 OPers traite de cas différents. L'art. 51 al. 7 OPers vise les employés à temps partiel au service de la Confédération, alors que l'art. 51 al. 8 OPers est une norme qui interdit le cumul d'allocations relevant de régimes juridiques différents.

Quant à l'argument (subsidaire) de la recourante qui consiste à dire qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du montant de l'allocation familiale dans la comparaison avec le montant de l'allocation pour charge d'assistance, il ne saurait pas non plus être retenu. En effet, comme élément à prendre en compte, l'art. 51 al. 8 OPers mentionne expressément, outre l'allocation pour enfant et l'allocation pour charge d'assistance, l'allocation familiale. Au demeurant, l'allocation pour charge d'assistance comprenant, dans l'idée du législateur, l'allocation pour enfant et l'allocation familiale, il s'agit de tenir compte de ces deux types d'allocation pour fixer le droit au versement de l'allocation pour charge d'assistance. Le montant total des allocations externes exigibles auprès d'un autre employeur devra être pris en compte pour déterminer le droit au versement à l'allocation pour charge d'assistance et son montant.

Au vu de ce qui précède, le recours déposé doit être rejeté sur ce point et la décision du DFI du 23 août 2002 (point 1 de son dispositif) est confirmée.

[1] Edité par le Secrétariat général du DFF, Ressources humaines, Inselgasse, CH-3003 Berne.

---

[Informations générales sur la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral](#)

**JAAC 67.40 - Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel  
fédéral du 29 novembre 2002 en la cause H. [CRP 2002-015]**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	67
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 993

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.