

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 24 mars 1995)

Art. 43a BtG. Art. 46a BO 1. Kinderzulagen während der Ausbildung.

- Neue Anträge sind im Verwaltungsbeschwerdeverfahren grundsätzlich unzulässig. Hingegen sind Antragsänderungen im Zusammenhang mit dem Streitgegenstand nicht von vornherein unzulässig (E. 2).

- Trotz des Devolutiveffekts der Verwaltungsbeschwerde kann die Vorinstanz die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen und bis zum Versand ihrer Vernehmlassung - und selbst danach - eine neue Verfügung erlassen (E. 3).

- Der Begriff der Ausbildungsstufe (Art. 46a Abs. 2 BO 1) ist bedeutend für die Feststellung, ob die Ausbildung unterbrochen ist und der Anspruch auf die Zulage deshalb gestrichen werden soll. Um eine Stufe darzustellen, muss die unternommene Ausbildung funktionell mit den anderen Ausbildungsstufen zusammenhängen; sie muss logisch auf die vorangehende Stufe folgen (E. 4).

Art. 43a StF. Art. 46a RF 1. Allocation pour enfants durant la formation.

- De nouvelles conclusions ne sont en principe pas recevables en recours administratif. Par contre, les modifications de conclusions dans le contexte du litige ne sont pas a priori irrecevables (consid. 2).

- Nonobstant l'effet dévolutif du recours administratif, l'autorité qui a pris la décision attaquée peut la réexaminer et en rendre une nouvelle jusqu'à l'envoi de sa réponse, voire même après celle-ci (consid. 3).

- La notion d'étape de formation (art. 46a al. 2 RF 1) est importante pour déterminer s'il y a interruption de la formation et si le droit à l'allocation doit être de ce fait supprimé. Pour constituer une étape, la formation entreprise doit avoir un lien fonctionnel avec les autres phases de la formation; elle doit s'inscrire dans la suite logique de l'étape précédente (consid. 4).

Art. 43a OF. Art. 46a RF 1. Assegno per i figli durante la formazione.

- In fase di ricorso amministrativo, nuove conclusioni non sono in principio ammissibili. Per contro, le modificazioni di conclusioni nel contesto della controversia non sono a priori inammissibili (consid. 2).

- Nonostante l'effetto devolutivo del ricorso amministrativo, l'autorità che ha preso la decisione impugnata può riesaminarla e prenderne una nuova fino all'invio della risposta, anzi persino dopo la stessa (consid. 3).

- La nozione di fase di formazione (art. 46a cpv. 2 RF 1) è importante per determinare se è data interruzione della formazione e se il diritto all'assegno deve per tale motivo essere soppresso. Per costituire una fase, la formazione avviata deve presentare un vincolo funzionale con le altre fasi della formazione; essa deve iscriversi nel seguito logico della fase precedente (consid. 4).

Résumé des faits:

A. X est agent de l'Office fédéral de (...). Père de deux enfants, A et B, il perçut régulièrement des allocations pour enfants dès leur naissance et jusqu'au mois de juillet 1991, date à laquelle elles terminèrent le gymnase. S'agissant d'A, l'allocation fut encore versée pour les mois d'août 1991, de septembre 1991 à janvier 1992 (séjour linguistique), de mai à juin 1992 (séjour linguistique), puis dès novembre 1992 (formation universitaire). S'agissant de B, l'allocation fut versée pour les mois d'août 1991, de septembre à décembre 1991 (séjour linguistique) et d'octobre à décembre 1992 (séjour linguistique). B commença une activité lucrative en juin 1993.

B. Par décision du 17 octobre 1994, le Département fédéral compétent (ci-après: le département) rejeta la demande de X relative au paiement d'une allocation pour enfant en faveur d'A pour les périodes allant de février à avril 1992 et de juillet à octobre 1992. Il fit de même s'agissant de l'allocation pour enfant en faveur de B pour le mois de septembre 1992.

C. En date du 16 novembre 1994, X, par l'intermédiaire de l'Association du personnel de la Confédération, a déposé auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours) un recours contre la décision du département en demandant que l'allocation pour enfants soit versée sans interruption pour A de juillet 1991 à novembre 1992 et pour B de juillet 1991 à mai 1993.

D. Le département a déposé sa réponse au recours en date du 28 décembre 1994. Il conclut au rejet du recours, sous réserve du droit à l'allocation pour B pour les mois de janvier et février 1992 qu'il reconnaît.

Invité à se prononcer sur la présente cause, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a déposé ses observations en date du 13 décembre 1994 après avoir procédé à un examen global de la situation.

Par lettre du 23 janvier 1995, X (ci-après: le recourant) a confirmé avoir reçu, en décembre 1994, l'allocation pour enfant des mois de janvier et février 1992 et maintient pour le surplus sa position.

Extrait des considérants:

1. (...)

2. En premier lieu, il convient de déterminer si les conclusions prises par le recourant dans son mémoire sont recevables dans le cadre de la présente procédure.

a. Selon la jurisprudence et la doctrine, de nouvelles conclusions, respectivement des modifications de l'objet du litige, ne sont en principe pas recevables en recours administratif (JAAC 57.21, p. 205; René A. Rhinow, Öffentliche Prozessrecht und Grundzüge des Justizverfassungsrechts des Bundes, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1994, N° 968; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 914). Par contre, les modifications de conclusions dans le contexte du litige ne sont pas a

priori irrecevables (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 256; Rhinow, op. cit., N° 807). Le Tribunal fédéral des assurances a par ailleurs admis que le juge pouvait exceptionnellement étendre la procédure à une question non visée par la décision administrative à condition que la nouvelle question soit connexe à l'objet primitif du litige et que l'administration se soit déterminée sur cette question (ATF 104 V 179).

b. En l'espèce, le recourant, dans son mémoire, conclut au versement de l'allocation pour enfants de juillet 1991 à novembre 1992 pour A et de juillet 1991 à mai 1993 pour B, alors que la décision du département - objet du recours - ne porte, en ce qui concerne B, que sur l'allocation du mois de septembre 1992. Il s'agit dès lors d'examiner si les conclusions du recourant sont de ce fait partiellement irrecevables.

Le dossier ne permet pas d'établir les prétentions exactes du recourant lors de sa demande initiale. Dans sa décision du 17 octobre 1994, le département affirme que l'intéressé a réclamé le versement ininterrompu de l'allocation pour A et le versement de l'allocation du mois de septembre 1992 pour B. En revanche, il ressort en particulier d'une lettre de l'office compétent que la question du versement de l'allocation avait manifestement été posée dans les mêmes termes pour les deux enfants. La problématique soulevée dans le cas d'A et de B est la même: elle concerne le droit à l'allocation pour enfant durant la période comprise entre deux stages linguistiques à l'étranger. Le département s'est déterminé sur ce sujet, mais uniquement à l'égard d'A.

Dans ces conditions, les conclusions prises par le recourant devant la Commission de recours ne sauraient être considérées comme irrecevables. D'une part, la question que soulève le cas de B est, comme on l'a vu, connexe à la décision attaquée. D'autre part, elle a déjà été examinée - indirectement - par le département qui s'est prononcé sur le cas similaire d'A. Pour des raisons d'économie de procédure notamment, la Commission de recours peut ainsi examiner les prétentions du recourant concernant B sans empiéter pour autant sur la compétence du département en tant qu'autorité de première instance.

3. L'art. 54 de la LF sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) stipule que, dès le dépôt du recours, le pouvoir de traiter l'affaire, objet de la décision attaquée, passe à l'autorité de recours. Ainsi, le recours administratif a un effet dévolutif. Toutefois, ce principe est tempéré par l'art. 58 al. 1er PA, aux termes duquel l'autorité qui a pris la décision attaquée peut la réexaminer et en rendre une nouvelle jusqu'à l'envoi de sa réponse. Il est admis par une partie de la jurisprudence et de la doctrine que ce nouvel examen intervienne même après la réponse (JAAC 43.93, p. 446; Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zurich 1993, n° 285; Rhinow, op. cit., n° 1066). L'autorité de recours continue à traiter le recours dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet (art. 58 al. 3 PA).

En l'espèce, le département a admis, dans sa réponse au recours, les prétentions du recourant concernant B pour les mois de janvier et février 1992 et a de ce fait versé les allocations en cause au mois de décembre 1994. Cette acceptation équivaut à une nouvelle décision au sens de l'art. 58 PA dans la mesure où le département, sans rendre formellement de décision, a réexaminé la situation et a modifié partiellement sa première détermination. La Commission de recours prend dès lors acte du versement de l'allocation pour les mois de janvier et février 1992 et constate que, sur ce point, le recours est devenu sans objet.

4.a. Aux termes des art. 43a du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10) et 46a du Règlement des fonctionnaires 1 du 10 novembre 1959 (RF 1, RS 172.221.101), le fonctionnaire a droit pour chaque enfant à une allocation jusqu'à dix-huit ans révolus, respectivement pendant la formation si l'enfant, âgé de 18 à 25 ans, est en apprentissage ou poursuit des études. La loi définit la formation comme toute activité servant à préparer systématiquement à une future activité lucrative et durant au moins un mois. Selon l'art. 46a al. 1er RF 1, elle comprend notamment:

- a. Les apprentissages et le perfectionnement professionnel;
- b. La fréquentation d'écoles ou de cours, si l'enseignement s'étend au moins sur douze heures par semaine;
- c. Les stages que requièrent la formation professionnelle ou les études ou qui en font partie intégrante.

Le droit à l'allocation est supprimé si la formation est interrompue. Tel est le cas notamment lorsque, après avoir terminé une étape de formation, l'enfant ne se présente pas à la première occasion à l'étape suivante, bien qu'il remplisse les conditions pour y être admis; s'il ne peut se présenter à l'étape suivante dans les six mois, le droit à l'allocation est supprimé à partir du septième mois (art. 46a al. 2 let. a RF 1).

Au surplus, si les conditions ouvrant droit à une allocation pour enfant changent au cours d'un mois, le nouveau droit à l'allocation prend naissance le premier jour du mois suivant (art. 45 al. 2 StF).

Le terme «étape de formation» n'est pas défini par le règlement. Il ressort toutefois du texte même de l'art. 46a RF 1 qu'il y a lieu de distinguer entre une mesure de formation, dont les critères sont définis au premier alinéa, et une étape de formation, dont il est fait mention au second alinéa. Ainsi, les diverses activités qu'un enfant suit à titre de formation donnent lieu à une allocation pour enfant si elles répondent aux critères établis par le règlement. Chacune de ces mesures ne constitue toutefois pas nécessairement une étape de formation. Pour être considérée comme telle, la formation entreprise doit avoir un lien fonctionnel avec les autres phases de la formation; elle doit s'inscrire dans la suite logique de l'étape précédente. Tel n'est pas le cas de deux formations certes successives, mais indépendantes l'une de l'autre. Par ailleurs, une étape de formation s'achève généralement par l'obtention d'un titre ou d'un diplôme reconnu.

La notion d'étape de formation est particulièrement importante pour déterminer s'il y a interruption de la formation et si le droit à l'allocation doit être de ce fait supprimé. Conformément à l'art. 46a al. 2 let. a RF 1 précité, l'allocation est versée sans interruption pour autant que l'enfant ait achevé une étape de formation et se présente dès que possible à l'étape suivante. Par contre, si l'enfant, sans commencer de nouvelle étape, entreprend uniquement une mesure de formation, l'allocation n'est versée que pendant la formation, à l'exclusion des périodes intermédiaires. Cette réglementation ne remet pas en cause le versement d'allocations pour enfant durant la formation; elle vise simplement à éviter qu'une allocation ne doive être versée pendant toute la durée d'une formation prolongée par des «temps morts».

b. En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a droit à l'allocation pour enfants durant les divers stages linguistiques suivis par ses filles, stages qui remplissent manifestement les conditions de l'art. 46a al. 1er RF 1. Les prestations correspondantes ont donc été versées à juste titre. Il reste cependant à déterminer si ces stages, comme le prétend le recourant, constituent une étape de formation au sens de l'art. 46a al. 2 let. a RF 1, auquel cas les allocations devraient être versées également entre deux stages.

Comme cela a été relevé précédemment, les différentes étapes d'une formation se caractérisent par le lien fonctionnel qui les unit. Or, les stages linguistiques effectués par les filles du recourant apparaissent comme une formation complémentaire, sans lien fonctionnel ni avec les études gymnasiales antérieures, ni entre les stages eux-mêmes. Ceux-ci ont certes permis aux jeunes filles d'approfondir leurs connaissances, mais ils n'étaient pas indispensables à la poursuite des études envisagées. Au surplus, ils n'ont pas abouti à l'obtention d'un diplôme reconnu, attestant les connaissances acquises. En conséquence, ils ne constituent pas une étape de formation.

A a terminé une étape de formation par l'obtention du certificat de maturité en juillet 1991. Comme l'a relevé à juste titre l'OOPER, elle remplissait, dès ce moment-là, les conditions pour être admise à l'Université de (...) où elle aurait pu commencer ses études en automne 1991. Elle a ainsi interrompu sa formation au sens de l'art. 46a al. 2 let. a RF 1 puisqu'elle n'est entrée dans la faculté concernée qu'en octobre 1992. Dans ces conditions, il est parfaitement justifié de ne pas verser d'allocation durant cette interruption, sous réserve des deux périodes consacrées aux stages linguistiques. En effet, ceux-ci, comme on l'a vu, remplissent les conditions pour l'octroi d'une telle prestation. Les séjours à l'étranger s'étant déroulés du 16 août 1991 au 11 janvier 1992, respectivement du 6 avril au 26 juin 1992, le droit à l'allocation est supprimé entre les diverses périodes de formation, soit, en application de l'art. 45 al. 2 StF, de février à avril 1992 et de juillet à octobre 1992.

S'agissant de B, elle a également terminé une étape de formation par l'obtention de la maturité en juillet 1991. Par la suite, elle a effectué deux stages linguistiques avant d'entreprendre une activité lucrative en juin 1993. Elle n'a de ce fait pas commencé de nouvelle étape de formation au sens de l'art. 46a al. 2 let. a RF 1. En conséquence, sous réserve de l'allocation de janvier et février 1992 due en vertu de l'art. 43a StF, le recourant a droit à l'allocation pour enfant uniquement pendant les stages, qui ont eu lieu du 26 août au 14 décembre 1991 et du 2 septembre au 23 décembre 1992. L'allocation ne doit en revanche pas être versée entre deux périodes de formation (mars à septembre 1992), ni entre une formation et le début de l'activité lucrative (janvier à mai 1993). Le versement d'une allocation durant

cette dernière période ne peut se justifier d'aucune façon étant donné que la jeune fille avait terminé sa formation et était à ce moment-là en recherche d'emploi. En ce qui concerne le début du droit à l'allocation, il y a lieu de confirmer que si une formation débute au cours d'un mois, l'allocation n'est due qu'à partir du mois suivant (cf. art. 45 al. 2 StF). Ce point en particulier n'a pas été remis en cause par le recourant dans la mesure où il contestait le principe même de l'interruption du versement des allocations.

Le recourant affirme en dernier lieu qu'il aurait perçu l'allocation pour enfant sans interruption si ses filles avaient fait un apprentissage au lieu de suivre des cours de langues. Aux termes de l'art. 46a al. 1er let. a RF 1, l'apprentissage est expressément considéré comme une formation. Ainsi, la réglementation ne fait pas de distinction entre les études et l'apprentissage, qui donnent tous deux droit à une allocation. Toutefois, cette dernière est réduite, voire supprimée si un enfant de plus de dix-huit ans, qui est en apprentissage ou effectue des études, touche un revenu dépassant les limites fixées à l'art. 46d RF 1. L'apprentissage est une formation principale, contrairement aux stages linguistiques en cause qui apparaissent comme des formations complémentaires. Il s'achève en outre par l'obtention d'un certificat de capacité, reconnu de manière générale. Il constitue ainsi une étape de formation dans la mesure où l'enfant poursuit ensuite sa formation en fréquentant une école supérieure. L'affirmation du recourant est donc sans pertinence puisque les deux types de formation sont différents.

L'autorité intimée a ainsi parfaitement interprété les dispositions applicables et a refusé avec raison d'octroyer au recourant une allocation pour enfant pendant les périodes susindiquées. Le recours doit par conséquent être rejeté.

(...)

Dokumente der PRK