

## **NE\_GERICHTE TA.1995.439 vom 28. Oktober 1996**

NE Tribunal cantonal, 1996-10-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_TA.1995.439](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.1995.439)

FR: NE\_GERICHTE TA.1995.439 du 28 octobre 1996

IT: NE\_GERICHTE TA.1995.439 del 28 ottobre 1996

### **Erwägungen**

#### **E. 31**

décembre 1995 et qui est donc applicable en l'espèce, les titulaires de fonctions publiques ont droit à un traitement comprenant le traitement de base, l'allocation supplémentaire et les diverses allocations éventuelles (art.49 LSt). Parmi les allocations diverses figurent l'allocation de ménage, les allocations familiales, des allocations pour personnes à charge, et les primes de fidélité (art.70 à 74a LSt). Le droit au traitement et aux allocations prend naissance en principe le jour de l'entrée en fonction et s'éteint le jour de la cessation de l'activité.

Sont réservées, notamment, les dispositions de la législation cantonale sur les allocations familiales (art.75 al.1 et 2 LSt).

Tout titulaire de fonction publique marié dont le traitement constitue la part principale du produit des activités lucratives du couple a droit à une allocation de ménage dont le montant est fixé par le tableau annexé à la loi (art.70 al.1 LSt). Aux conditions fixées par le Conseil d'Etat, l'allocation peut également être versée en tout ou partie à des titulaires de fonctions publiques célibataires, veufs ou divorcés, ayant des enfants ou d'autres personnes à charge (art.70 al.6 LSt).

L'article 41 litt.a du règlement d'application, pour le personnel de l'Etat, de la LSt précise que, outre les fonctionnaires mariés, ont droit à l'allocation de ménage les fonctionnaires célibataires, veufs ou divorcés, ayant à leur charge (entre autres cas) un ou plusieurs enfants.

b) Il n'est pas contesté en l'espèce que B. peut prétendre, en tant que père célibataire d'un enfant à sa charge, à l'allocation de ménage en vertu des dispositions susmentionnées. Le litige porte sur le point de savoir si l'intéressé peut réclamer le paiement des allocations de ménage pour toute la période, antérieure au 14 juin 1995 (date

à laquelle il les a demandées), pendant laquelle il y aurait eu droit, savoir dès le 1er mars 1986 (date à partir de laquelle il doit des pensions alimentaires pour l'enfant) ou dès la reconnaissance de l'enfant (ordonnance du Tribunal cantonal du 29.5.1987). Il s'agit, en d'autres termes, de la question de la prescriptibilité de la créance en paiement des allocations de ménage et du délai applicable le cas échéant.

3. a) Les dispositions légales régissant le droit au traitement et aux diverses allocations des fonctionnaires sont muettes en ce qui concerne la prescription de ces prétentions. Cependant, en droit public, la prescription est une institution générale du droit et s'applique à toutes les prétentions, aussi bien à celles de la collectivité qu'à celles des administrés, qu'elles soient de nature patrimoniale ou qu'elles portent sur une prestation en nature, sous réserve des obligations qui visent le respect des biens de police au sens étroit, lesquelles sont imprescriptibles (Moor, Droit administratif, vol.II, p.52; Grisel, Traité de droit administratif, p.660 ss; ATF 105 Ib 11 cons.3a). L'absence de dispositions sur la prescription des obligations de droit public constitue une lacune, que le juge doit combler en se fondant sur les normes établies par le législateur pour des prétentions analogues, en premier lieu celles qui ressortissent au droit public. A défaut de telles normes, ou en présence de solutions contradictoires ou casuelles, le juge doit fixer le délai qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur (ATF 116 Ia 464 cons.2, 112 Ia 262 cons.5, 105 Ib 11 cons.3; Moor, op.cit., vol.I, p.154 ss).

b) Sans nier que son droit aux allocations de ménage peut se prescrire, le demandeur fait valoir que le principe de la bonne foi et l'interdiction de l'abus de droit font en l'espèce obstacle à la prescription, étant donné que les prétentions en cause sont dues en vertu de la loi, sans présentation d'une demande expresse, et que le service du personnel de l'Etat ne pouvait pas ignorer qu'il remplissait les conditions pour le versement de l'allocation de ménage dès lors que ce service avait été amené, le 20 août 1987, à fournir une attestation pour la Caisse cantonale de compensation, en vue du versement des allocations familiales pour son enfant.

Cette objection est dénuée de pertinence. S'il est vrai que le

service du personnel aurait dû verser d'office l'allocation de ménage à partir du moment où il était informé du droit de l'intéressé aux allocations familiales, cela ne signifie pas que l'on soit en présence d'un comportement contraire à la bonne foi. Admettre la thèse du demandeur reviendrait à renoncer à la prescription pour toutes les prétentions dues en vertu de la loi, pour le seul motif que la collectivité débitrice n'a, par inadvertance, pas appliqué correctement celle-ci. On nierait ainsi dans la plupart des cas la prescriptibilité des créances de l'administré. Il pourrait en aller autrement, en revanche, si les conditions du droit à la protection de la bonne foi étaient réunies, fondées sur l'existence d'une promesse (v. Grisel, *op.cit.*, p.390 ss), ce qui n'est manifestement pas le cas, ou si l'autorité avait incité de quelque manière l'intéressé à ne pas réclamer les prestations en cause (v. par exemple RJN 1995, p.143 cons.c), ce qui n'est pas le cas non plus. Au surplus, c'est le lieu de rappeler que l'ignorance d'un droit, soit le fait de ne pas faire valoir un droit parce qu'on ignore qu'il existe, n'en empêche pas la prescription (RJN 4 III 387). Par ailleurs, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de juger, en ce qui concerne la prescription du droit aux allocations familiales, qu'un salarié ne saurait exiger le rappel d'allocations pour une période plus longue que celle fixée par le délai légal de prescription, alors même qu'il aurait péché par ignorance de la loi ou qu'il aurait été privé de ces prestations par la faute de son employeur (RJN 1987, p.243).

4. Aussi bien la LSt (art.49) que la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique (du 28.6.1995, entrée en vigueur le 1.1.1996) prévoient que le traitement versé aux titulaires de fonctions publiques se compose du traitement de base, de l'allocation supplémentaire (allocation de renchérissement, aux termes de l'article 52 de la nouvelle loi) et de diverses autres allocations éventuelles. Le Département des finances et des affaires sociales, ainsi que le Conseil d'Etat, relèvent avec raison que la prescription du droit au salaire - non expressément prévue par la loi - est en principe de cinq ans si on se fonde par analogie sur l'article 128 CO, comme l'a fait le Tribunal fédéral en ce qui concerne les fonctionnaires fédéraux (ATF 87 I 413, 85 I 183). Mais, bien qu'elles fassent formellement partie, aux termes des dispositions précitées, du

traitement mensuel versé aux fonctionnaires cantonaux, les allocations familiales échappent à cette règle, en vertu de l'article 18 LAFA, selon lequel les créances en paiement d'allocations familiales se prescrivent par deux ans. Dès lors qu'une solution uniforme en ce qui concerne la prescription des divers éléments de la créance en paiement du traitement est exclue, il convient de déterminer si l'allocation de ménage doit, quant à elle, suivre à cet égard le sort du salaire proprement dit (traitement de base et allocation supplémentaire, ou allocation de renchérissement) ou celui des allocations familiales. Or, comme cela a été exposé par le département et le Conseil d'Etat, si ces prétentions sont toutes fondées sur l'existence d'un rapport de service, il se justifie de distinguer, pour trancher cette question, le salaire en tant que contre-prestation pour le travail fourni d'une part, et les prestations accessoires dépendant de la situation familiale du fonctionnaire. Dans son rapport du 3 mai 1995 relatif à la politique du personnel de l'Etat et à l'appui d'un projet de loi sur le statut de la fonction publique, le Conseil d'Etat relevait notamment ce qui suit : "L'allocation de ménage telle qu'elle est instituée relève de la politique sociale de l'Etat envers les titulaires de fonction publique et vise à encourager le statut marital des fonctionnaires (...). Le Conseil d'Etat estime que la politique sociale d'encouragement du mariage consistant à verser une allocation de ménage ne correspond plus à la situation actuelle. Un nombre toujours plus important de familles ne relève plus du mode traditionnel qui a prévalu lors de l'introduction de l'allocation de ménage. Nombre d'enfants vivent au sein de familles monoparentales ou reconstituées. Ainsi, le critère du mariage ne garantit plus à lui seul l'atteinte des objectifs d'encouragement de la famille en général et des enfants en particulier (...). L'objectif du Conseil d'Etat est de maintenir une politique sociale envers ses collaborateurs par des versements de prestations accompagnant le traitement. Il estime que l'allocation de ménage ne répond plus aujourd'hui aux attentes qui ont prévalu lors de sa création, et propose de baser sa politique sur la notion d'obligation d'entretien envers un enfant comme seul et unique critère de détermination de versement d'une allocation. Ainsi, le principe retenu est de verser une allocation pour chaque enfant

envers lequel le titulaire de fonction publique assume une obligation d'entretien. Cette politique de soutien envers un enfant à charge se rapproche de celle prévue pour le versement des allocations familiales cantonales. Il paraissait donc logique que les critères d'attribution de l'allocation complémentaire s'apparentent à ceux prévus par la loi cantonale sur les allocations familiales, avec toutefois quelques nuances. Ce rapprochement a permis ainsi de nommer l'allocation prévue par l'Etat "allocation complémentaire", dans la mesure où elle ne doit pas être confondue avec l'allocation familiale cantonale" (p.39-41 du rapport). Il faut relever, enfin, que ces principes sont désormais concrétisés à l'article 20 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique, du 15 janvier 1996, qui prévoit que sauf disposition spéciale, le versement de l'allocation complémentaire est déterminé selon les mêmes critères que ceux arrêtés par les dispositions relatives aux allocations familiales.

En conséquence, on ne saurait considérer comme déterminant le fait que pour les fonctionnaires fédéraux la situation est différente en ce sens que toutes les prétentions pécuniaires du fonctionnaire à l'égard de la Confédération qui dérivent des rapports de service se prescrivent par un an à compter du moment où le fonctionnaire en a eu connaissance mais par cinq ans au plus à compter de la naissance de la prétention (art.73 al.1 du règlement des fonctionnaires (1). Il se justifie, en vertu du droit cantonal, d'appliquer aux allocations de ménage des fonctionnaires cantonaux la prescription de deux ans prévue par l'article 18 LAFA.

5. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'obligation de verser des intérêts sur les dettes d'argent échues est une institution générale du droit, de sorte que lorsqu'ils sont en demeure d'exécuter une obligation pécuniaire de droit public, l'Etat et les administrés sont tenus de payer des intérêts moratoires (ATF 101 Ib 158 cons.b; RJN 1985, p.177 cons.5, 1982, p.175 cons.4; Moor, op.cit., vol.II, p.44; Grisel, op.cit., p.622). Toutefois, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral des assurances, des intérêts moratoires ne sont pas dus en matière d'assurances sociales, sauf disposition légale contraire et sauf exceptions, parmi lesquelles figure notamment le cas d'actes ou d'omissions illicites

de l'administration (ATF 119 V 131).

On peut laisser indécise en l'espèce la question de savoir si, s'agissant d'allocations de ménage qui s'apparentent, comme on l'a vu, aux allocations familiales, un intérêt moratoire est dû en vertu de la règle générale ou, au contraire, ne l'est pas conformément au principe applicable en droit des assurances sociales. Car, en tout état de cause, selon l'article 105 al.1 CO, le débiteur en demeure pour le paiement d'intérêts, d'arrérages ou d'une somme dont il a fait donation, ne doit l'intérêt moratoire qu'à partir du jour de la poursuite ou de la demande en justice. Par "arrérages (en allemand : Renten)" on entend les pensions et les rentes (RJN 7 I 22). Selon la doctrine, la ratio legis de l'article 105 al.1 CO est que le créancier, selon l'expérience générale, n'investit pas les prestations en cause pour en tirer des revenus, mais les utilise aux fins d'assurer son entretien (Wiegand, Obligationenrecht I, n.1 ad art.105). Par conséquent, selon la jurisprudence, des prestations périodiques de ce genre, dont font partie les allocations à caractère social, comme les allocations familiales et les allocations de ménage - ne portent intérêt qu'à partir du jour de la poursuite ou de la demande en justice (ATF 119 V 135 cons.c).

Dans le cas présent, il n'est pas contesté que l'Etat a versé au demandeur des allocations de ménage dues pour les deux ans écoulés immédiatement après la demande de l'intéressé tendant à obtenir des allocations de ménage, et bien avant l'ouverture de l'action de l'intéressé devant la Cour de céans. Il n'est donc pas dû d'intérêts moratoires, de sorte que sur ce point également la demande est mal fondée.

6. S'agissant d'un litige relatif aux rapports de service des fonctionnaires, il est généralement renoncé à percevoir des frais de justice. Vu l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art.48 LPJA, a contrario).

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