

QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

Jugement n° 2359

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. E. G. A. le 28 avril 2003, la réponse de l'Organisation du 22 septembre, la réplique du requérant du 19 novembre 2003 et la duplique de l'OEB du 20 février 2004;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, de nationalité suédoise, est né en 1964. Il est entré au service de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, en 1989, en qualité d'examineur de grade A1 à la Direction générale 1 (DG1) à La Haye. Il détient actuellement le grade A3.

En juin 2000, la compagne du requérant est venue vivre chez lui. Elle avait deux enfants et avait jusqu'alors subvenu à leurs besoins grâce à un revenu modeste qu'elle tirait d'un emploi à temps partiel et qui était complété par des prestations de sécurité sociale. A partir du moment où elle a cohabité avec le requérant, les autorités néerlandaises ont évalué ses droits aux prestations de sécurité sociale en tenant compte du revenu cumulé du couple. Il en est résulté qu'à compter de juin 2000, elle a cessé de percevoir l'une des deux prestations de sécurité sociale auxquelles elle avait droit jusque là.

Le 24 juillet 2000, le requérant a présenté, pour les enfants de sa compagne, une demande d'allocation pour personne à charge en vertu de l'article 69 du Statut des fonctionnaires de l'Office. Le requérant et sa compagne n'étaient pas mariés à l'époque. Les enfants eux mêmes n'étaient pas mariés et n'étaient pas les enfants légitimes, naturels ou adoptifs du requérant. Celui-ci n'avait pas davantage engagé de procédure en vue de leur adoption. Dans ces circonstances, le droit du requérant à une allocation pour personne à charge était assujéti aux conditions énoncées dans la règle 2 du communiqué n° 6 qui avait pris effet le 1^{er} avril 1996 : les enfants devaient être «principalement et continuellement» entretenus par lui et ne pas être sous l'autorité parentale d'un tiers, sauf si ce tiers n'était pas en mesure de les entretenir les enfants pour des raisons indépendantes de sa volonté.

Le 18 septembre 2000, l'administration du personnel a informé le requérant que, bien qu'aucune décision n'ait encore été prise concernant sa demande, l'Office partait de l'hypothèse que les enfants étaient sous l'autorité parentale d'un tiers, à savoir leur mère. Invoquant expressément la règle 2 du communiqué n° 6, l'administration du personnel faisait également observer qu'aucune preuve n'était apportée, dans la demande, de l'incapacité de la mère à entretenir ses enfants. Le requérant a répondu le lendemain qu'il estimait exercer bel et bien une autorité parentale sur les enfants de sa compagne.

Dans une note du 31 octobre 2000, le directeur du personnel a rejeté la demande de l'intéressé au motif que les conditions fixées à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut et dans la règle 2 du communiqué n° 6 n'étaient pas satisfaites puisque les enfants ne se trouvaient pas sous l'autorité parentale du requérant. Celui-ci a écrit au directeur du personnel le 6 novembre 2000 pour lui demander de revoir sa décision ou, à défaut, de considérer sa lettre comme introduisant un recours interne. A la suite d'une entrevue avec le directeur du personnel, le requérant a été informé qu'une décision définitive serait prise une fois qu'il aurait apporté d'autres éléments de preuve de l'incapacité de sa compagne à entretenir ses enfants et que, dans l'intervalle, son recours serait suspendu. Le requérant a soumis d'autres éléments de preuve et avancé d'autres arguments le 28 novembre 2000,

ainsi que les 21 mars et 6 avril 2001.

Par lettre du 18 mai 2001, il a été informé que la Commission de recours avait été saisie de son recours, le Président de l'Office ayant décidé, après un premier examen du dossier, qu'il ne pouvait accueillir favorablement sa demande. La raison de cette décision — à savoir que les conditions énoncées à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut et dans la règle 2 du communiqué n° 6 n'étaient pas remplies — lui a été communiquée dans une note du 21 mai 2001 émanant du directeur du personnel qui lui indiquait également que l'Office reconsidérerait sa demande au cas où il se verrait confier par décision judiciaire l'autorité parentale sur l'un des enfants ou sur les deux.

Le 12 septembre 2001, le requérant a obtenu la garde conjointe des enfants de sa compagne par décision du tribunal néerlandais compétent. L'Office a alors accédé à sa demande d'allocation pour personne à charge avec effet au 1^{er} septembre 2001. Le requérant a néanmoins maintenu son recours, demandant le versement de l'allocation, avec intérêts, à compter du 24 juillet 2000, date de sa demande. Il réclamait également des dommages intérêts pour tort moral ainsi que les dépens.

Dans un avis en date du 9 décembre 2002, la Commission de recours a recommandé, à la majorité de ses cinq membres, le rejet du recours. Les trois membres formant cette majorité considéraient que la mère avait volontairement renoncé à une partie de ses droits aux prestations de sécurité sociale en décidant de cohabiter avec le requérant. Relevant qu'elle avait également choisi de ne pas faire valoir ses droits au versement d'une pension alimentaire par le père biologique des enfants, la majorité des membres concluait que son incapacité à entretenir ses enfants n'était pas due à des circonstances indépendantes de sa volonté et que les conditions prévues à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 69 lu conjointement avec la règle 2 du communiqué n° 6 n'étaient donc pas remplies. Les deux autres membres de la Commission estimaient que la compagne du requérant était déjà dans l'incapacité d'entretenir ses enfants avant qu'elle ne vienne cohabiter avec lui, son incapacité financière étant prouvée par le fait qu'elle avait alors droit à des prestations de sécurité sociale, et recommandaient que la demande d'allocation soit accueillie et les dépens accordés au requérant. Les membres de la Commission de recours ont en revanche estimé à l'unanimité qu'il n'y avait pas lieu d'accorder des dommages intérêts pour tort moral.

Dans une lettre du 6 février 2003, le requérant a été informé que le Président de l'Office avait décidé, conformément à l'avis majoritaire de la Commission de recours, de rejeter son recours. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient qu'en application de l'article 69 du Statut un fonctionnaire a droit à une allocation pour un enfant à charge «recueilli» et «principalement et continuellement entretenu» soit par ledit fonctionnaire, soit par son conjoint. Selon lui, cette question ne relève pas du pouvoir discrétionnaire mais constitue un droit clairement énoncé et la seule chose qui reste à déterminer est de savoir ce que l'on entend par «continuellement entretenu». Il souligne le libellé du communiqué n° 6 où il est dit entre autres que l'enfant est considéré comme étant continuellement entretenu par le fonctionnaire si cet enfant «n'est ni marié, ni sous l'autorité parentale d'un tiers, sauf si le conjoint de l'enfant ou la tierce personne ne sont pas en mesure d'entretenir l'enfant pour des raisons indépendantes de [sa] volonté».

Avant que le requérant n'obtienne la garde conjointe des enfants de sa compagne, ceux-ci étaient déjà principalement et continuellement entretenus et «recueillis» par lui et sa compagne. Avant de cohabiter avec lui, celle-ci n'était pas à même d'entretenir ses enfants pour des raisons indépendantes de sa volonté dans la mesure où elle ne pouvait travailler qu'un nombre d'heures très limité du fait que son fils handicapé réclamait des soins supplémentaires. C'est pour cela qu'elle avait droit à des prestations de sécurité sociale. Dans ces circonstances et puisque ni le Statut ni le formulaire de demande d'allocation pour personne à charge n'évoquent la question de l'autorité parentale, le requérant considère que tous les critères lui permettant de prétendre à l'allocation étaient satisfaits au moment de sa demande.

Il qualifie l'interprétation que donne l'Office de l'article 69 de «pervers» compte tenu «des concepts presque universellement appliqués en matière d'allocation pour l'entretien des enfants». Il met en doute la légalité du communiqué n° 6 faisant valoir que, si l'interprétation étroite que donne l'Office de l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 69 lu conjointement avec la règle 2 devait prévaloir, un droit clairement conféré par le Statut aurait de fait été illégalement aboli au moyen d'un simple communiqué.

A l'appui de sa demande de dommages intérêts pour tort moral, il accuse l'Office de «conduite antisociale». Selon lui, ce dernier a répondu à sa demande par «des tergiversations et des soupçons», lui a donné l'impression que l'on croyait que lui-même et sa compagne s'étaient «ligués pour soutirer de l'argent à l'Office» et avaient essayé «d'imposer un concept d'unité familiale contraire aux normes contemporaines».

Le requérant demande, au bénéfice des deux enfants, le versement de l'allocation pour personne à charge, au titre de la période allant du 24 juillet 2000 au 31 août 2001, avec intérêts, des dommages intérêts pour tort moral et des dépens pour la procédure de recours interne et celle devant le Tribunal de céans.

C. Dans sa réponse, l'Organisation rejette la requête comme étant totalement dénuée de fondement. Elle souligne le caractère dérogatoire de la règle 2 du communiqué n° 6 aux termes de laquelle un enfant peut être considéré comme une personne à charge, même s'il relève de l'autorité parentale d'un tiers. La défenderesse justifie son interprétation étroite de cette règle par le fait que la reconnaissance d'un enfant comme personne à charge est lourde de conséquences financières puisqu'il peut en découler un droit à d'autres prestations.

L'Organisation soutient que la compagne du requérant n'était pas dans l'incapacité d'entretenir ses enfants pour des raisons indépendantes de sa volonté. Dans la mesure où il était prévisible que la décision de cohabiter entraînerait une réduction des prestations de sécurité sociale, c'est volontairement qu'elle a perdu sa capacité d'entretenir ses enfants. L'Organisation considère que son devoir de sollicitude ne l'oblige pas à accorder une allocation en remplacement d'une autre allocation antérieurement versée par un régime de sécurité sociale national que le bénéficiaire a délibérément accepté de quitter. Elle fait également observer que la compagne du requérant a volontairement renoncé à une autre source de soutien financier pour ses enfants en choisissant de ne pas faire valoir de créance alimentaire à l'encontre de leur père biologique.

Selon l'Organisation, il est dans la logique du paragraphe 3 de l'article 69 d'utiliser l'autorité parentale comme critère pour accorder une dérogation, en application de la règle 2 du communiqué n° 6, à la règle générale selon laquelle l'allocation pour personne à charge est réservée aux enfants légitimes, naturels ou adoptifs de fonctionnaires ou de leur conjoint. Il ressort des dispositions du paragraphe 3 de l'article 69 que cette allocation ne peut être versée que lorsqu'il existe un lien juridique entre le fonctionnaire et l'enfant. Aussi la décision de refuser le versement de ladite allocation tant que le requérant n'exerçait pas l'autorité parentale sur les enfants était-elle bien fondée. De ce fait, les accusations de «conduite antisociale» formulées par le requérant sont dénuées de fondement et, comme l'a relevé la Commission de recours, il n'y a pas lieu de lui accorder des dommages intérêts pour tort moral.

S'agissant de la référence que le requérant a faite aux «concepts presque universellement appliqués en matière d'allocation pour l'entretien des enfants», l'Organisation fait observer qu'elle n'est pas liée par la législation nationale; elle applique ses propres règles, sous réserve du contrôle du Tribunal de céans.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient sa position. Il réitère que le Statut ne retient pas l'autorité parentale comme critère et il se demande comment l'Organisation peut insister sur l'existence d'un lien juridique reconnu en droit national tout en affirmant qu'elle n'est liée que par ses propres règles.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient ses moyens et souligne que l'existence d'un lien juridique entre le fonctionnaire et l'enfant est une condition préalable requise pour avoir droit à une allocation pour personne à charge.

CONSIDÈRE :

1. Depuis le 16 juin 2000, la compagne du requérant cohabite avec lui. Jusqu'alors, elle était seule à assurer l'entretien de ses deux enfants. Etant obligée de s'occuper particulièrement de l'un d'entre eux qui est handicapé, elle ne pouvait pas travailler à plein temps. Elle les entretenait grâce à son revenu, complété par une allocation pour enfant et des prestations de sécurité sociale. Les versements de ces dernières prestations ont cessé le 16 juin 2000, lorsqu'elle a commencé à cohabiter avec le requérant, au motif qu'elle ne pouvait plus prétendre à ces versements en raison du montant de leurs revenus cumulés.

2. Le 24 juillet 2000, le requérant a demandé à l'OEB une allocation pour personne à charge pour les enfants de sa compagne qui vivaient avec lui. Sa demande a été refusée le 31 octobre et il a saisi la Commission de recours

le 6 novembre 2000.

3. Alors que le recours était en instance, le requérant et sa compagne se sont vu accorder le 12 septembre 2001, par le tribunal de district de La Haye, la garde conjointe des deux enfants. La demande d'allocation pour personne à charge présentée par le requérant a alors été acceptée avec effet au 1^{er} septembre 2001. L'intéressé a maintenu son recours au titre de la période allant du 24 juillet 2000 au 31 août 2001.

4. A la majorité de ses membres, la Commission de recours a recommandé le rejet du recours le 9 décembre 2002. Le 6 février 2003, le Président de l'Office a rejeté ce recours «pour les motifs avancés [...] pendant la procédure de recours et conformément à l'opinion de la majorité des membres de la Commission». Telle est la décision contestée devant le Tribunal de céans.

5. Le requérant soutient qu'en application de l'article 69 du Statut et du communiqué n° 6, il a droit, comme il le demande, au versement d'une allocation pour personne à charge. Il réclame le versement de cette allocation avec intérêts, des dommages intérêts pour tort moral et des dépens au titre de la procédure de recours interne et de celle devant le Tribunal.

6. L'OEB maintient que le requérant n'a pas droit au versement de l'allocation demandée parce que, selon les termes de la règle 2 du communiqué n° 6, la mère des enfants n'était pas «dans l'incapacité [de les] entretenir pour des raisons indépendantes de [sa] volonté».

7. Les dispositions pertinentes de l'article 69 du Statut se lisent comme suit :

«(1) Une allocation pour personne à charge est allouée, dans les conditions fixées au présent article, au fonctionnaire qui a :

- I. un ou plusieurs enfants à charge ;
- II. un ou plusieurs enfants handicapés à charge.

[...]

(3) Au sens du présent statut, est considéré comme enfant à charge :

- a) l'enfant légitime, naturel ou adoptif du fonctionnaire ou de son conjoint, lorsqu'il est principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint ;
- b) l'enfant ayant fait l'objet d'une demande d'adoption et pour lequel la procédure d'adoption a été engagée ;
- c) tout autre enfant recueilli par le fonctionnaire ou son conjoint lorsqu'il est principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint.»

8. Le communiqué n° 6, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1996, contient des directives visant à déterminer si un enfant est «à charge» au sens des alinéas a) et c) du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut. La règle 1 de ce communiqué concerne un «enfant légitime, naturel ou adoptif» et prévoit, notamment au paragraphe 1, qu'un tel enfant :

«est considéré comme étant principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint s'il n'exerce pas une activité professionnelle rémunérée [...] et

- a) s'il n'a pas encore atteint l'âge de 18 ans, **ou**
- b) s'il est âgé de 18 à 26 ans et reçoit une formation scolaire ou professionnelle, **ou**
- c) s'il est atteint d'une maladie grave ou d'une infirmité qui l'empêche de subvenir à ses besoins, sans aucune limitation d'âge».

9. Selon la règle 2 du communiqué, c'est à dire la règle directement en cause en l'espèce :

«Tout autre enfant recueilli par le fonctionnaire ou son conjoint (art. 69(3) c) du statut) est considéré comme étant principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint si, outre les conditions énoncées à la règle 1, premier paragraphe, il n'est ni marié, ni sous l'autorité parentale d'un tiers, sauf si le conjoint de l'enfant ou la tierce personne ne sont pas en mesure d'entretenir l'enfant pour des raisons indépendantes de leur volonté.»

10. La demande d'allocation pour personne à charge déposée par le requérant a été rejetée ainsi que le recours qu'il a introduit ultérieurement parce que, d'après une majorité des membres de la Commission de recours, les conditions nécessaires pour qu'un enfant soit reconnu comme étant «à charge», telles que prévues à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut lu conjointement avec la règle 2 du communiqué n° 6, n'étaient pas remplies. A cet égard, il était précisé dans l'opinion majoritaire que la condition qui veut que l'intéressé soit «principalement et continuellement entretenu» par le fonctionnaire ou son conjoint «est définie plus en détail dans le communiqué n° 6».

11. L'idée selon laquelle la règle 2 du communiqué n° 6 fournit une définition est reprise dans la réponse et la duplique de l'OEB. Il y est indiqué, par exemple, que la règle 2, dans la mesure où elle concerne l'autorité parentale d'un tiers, constitue «une dérogation» et que la condition qui veut que l'enfant soit principalement et continuellement entretenu «est définie plus en détail dans le communiqué n° 6».

12. Le raisonnement suivi par la majorité des membres de la Commission de recours et repris dans les écritures de l'OEB présentées au Tribunal de céans était que jusqu'au 12 septembre 2001, date à laquelle le requérant et sa compagne se sont vu accorder la garde conjointe, les enfants étaient sous l'autorité parentale d'un tiers, à savoir leur mère, et que, puisque celle-ci avait volontairement décidé de cohabiter avec le requérant et choisi de ne pas faire valoir de créance alimentaire à l'encontre du père biologique des enfants, son incapacité de les entretenir n'était pas due à «des raisons indépendantes de sa volonté».

13. Ce raisonnement soulève deux problèmes distincts. D'une part, il n'est pas évident que le terme «tiers» employé dans la règle 2 du communiqué n° 6 s'applique au compagnon ou à la compagne d'une personne qui demande une allocation pour enfant à charge. D'autre part, soutenir que la compagne du requérant n'était pas en mesure d'entretenir ses enfants parce qu'elle avait volontairement décidé de cohabiter avec lui revient à adopter une vue trop simpliste du lien de causalité, au lieu de rechercher la cause véritable et effective de cette incapacité. Le requérant s'appuie sur ces deux points pour faire valoir qu'il remplissait bel et bien les conditions prescrites à la règle 2 du communiqué avant que ne lui soit accordée la garde conjointe des enfants. Cependant, il n'y a pas lieu de se pencher sur ces questions car un problème plus fondamental est posé par l'argument du requérant selon lequel l'interprétation par l'OEB de la règle 2 du communiqué est «une interprétation perverse, qui est manifestement contraire à l'esprit de l'article 69».

14. Le problème fondamental n'est pas le fait d'adopter «une interprétation perverse» en tant que telle, mais de considérer que la règle 2 du communiqué établit une définition, et non une présomption. Il ressort clairement de l'emploi du terme «considéré» dans les règles du communiqué que celles-ci visent à établir une présomption en ce sens qu'elles dispensent le fonctionnaire de fournir des preuves détaillées du fait qu'il entretient «principalement et continuellement» les enfants concernés dès lors que les conditions prévues dans lesdites règles sont remplies. Un fonctionnaire qui ne peut établir que ces conditions sont remplies peut néanmoins prouver, par d'autres moyens, que les enfants concernés sont «principalement et continuellement» entretenus par lui-même ou son conjoint. S'il n'en était pas ainsi, la règle 2 du communiqué serait incompatible avec les termes de la règle supérieure énoncée à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 69.

15. Considérer que la règle 2 du communiqué établit une définition et non une présomption est une erreur de droit. Puisque la décision du Président de l'Office de rejeter le recours du requérant reposait sur cette interprétation, la décision doit être annulée. Il ressort du dossier que, si l'on ne tient pas compte de l'allocation pour enfant à charge versée par les autorités néerlandaises, les seules personnes qui contribuaient d'une quelconque manière à l'entretien des enfants étaient le requérant et sa compagne, et que, de ces deux personnes, c'est le requérant qui était le principal soutien de famille. Par conséquent, les enfants étaient bien principalement et continuellement entretenus par lui pendant la période en cause. Il est donc en droit de percevoir une allocation pour les deux enfants à charge au titre de la période allant du 24 juillet 2000 au 31 août 2001.

16. Les décisions de rejeter, d'une part, la demande d'allocation pour personne à charge présentée par le requérant et, d'autre part, le recours qu'il a formé ultérieurement étaient non seulement entachées d'une erreur de

droit, mais encore s'appuyaient sur une interprétation indûment littérale des dispositions pertinentes du Statut et du communiqué n° 6. Il n'y a cependant pas lieu d'accorder en l'espèce des dommages intérêts pour tort moral.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Président de l'Office du 6 février 2003 est annulée.
2. L'OEB versera au requérant une allocation pour deux enfants à charge au titre de la période allant du 24 juillet 2000 au 31 août 2001, avec intérêts au taux de 8 pour cent l'an jusqu'à la date du versement.
3. Elle paiera au requérant des dépens au titre de la procédure de recours interne — dépens qu'il a demandés mais qui lui ont été refusés à l'issue de ladite procédure — d'un montant de 1 000 euros, ainsi que 2 000 euros à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal de céans.
4. Toutes les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé, le 14 mai 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 2004.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet