

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire FOGLIA (No 2)

Jugement No 1397

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Alberto Foglia le 19 avril 1994, la réponse de l'OEB du 6 juillet, la réplique du requérant du 6 septembre et la duplique de l'Organisation du 21 octobre 1994;

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. Comme le Tribunal l'a indiqué, sous A, dans son jugement 1142 - rendu sur la première requête de M. Foglia -, l'article 70 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'Organisation, permet dans certains cas aux membres du personnel de bénéficier d'une "allocation pour personne à charge" pour "un ascendant, un parent ou un allié". En pratique, l'allocation est accordée lorsque le revenu du parent est inférieur à la moitié du revenu considéré comme "normal" dans son pays de résidence et que le fonctionnaire lui verse la moitié au moins du revenu "normal", somme qui doit être l'équivalent d'au moins le montant de l'allocation pour personne à charge plus 6 pour cent du salaire de base.

Entré au service de l'OEB en 1986, le requérant, ressortissant italien, a bénéficié de cette allocation pour l'un et l'autre de ses parents entre 1987 et 1990. L'Organisation a refusé de la lui accorder par la suite en raison de la prise en compte du revenu fictif d'un bien immobilier possédé par la mère du requérant, refus qui a donné lieu à sa première requête. Dans le jugement 1142, le Tribunal a demandé au Président de l'Office de prendre une nouvelle décision concernant l'octroi des allocations au requérant, en indiquant "quelle [était] la pratique courante suivie par l'OEB pour traiter les demandes de paiement d'allocations pour personnes à charge".

Par lettre du 27 avril 1992, que le requérant a reçue le 8 mai, le directeur de la politique du personnel l'a informé que l'"examen de la politique en ce qui concerne l'application de l'article 70 du statut", entamé à la suite du jugement 1142, n'avait pas encore abouti. Il lui précisait toutefois que la pratique de l'OEB en la matière ne permettait pas de lui attribuer l'allocation pour personne à charge prévue audit article.

Par lettre du 6 août 1992 au Président, le requérant a introduit un recours interne dirigé contre la décision du 27 avril. Le 25 août, il fut informé que son recours avait été transmis à la Commission de recours pour avis.

Au cours de l'audition devant la commission, l'administration a produit une "note pour le dossier", datée du 4 mars 1993, qui précisait la politique de l'OEB concernant l'octroi d'allocations pour personnes à charge, avec effet au 1er janvier 1993. Dans son avis en date du 24 novembre 1993, la commission a recommandé au Président de l'Office d'octroyer les allocations au requérant pour la période allant du 1er avril 1990 au 31 décembre 1992; et, à partir du 1er janvier 1993, de traiter sa demande conformément à la note du 4 mars 1993.

Par lettre du 25 janvier 1994, qui constitue la décision attaquée, le directeur de la politique du personnel a informé le requérant du rejet de son appel.

B. Le requérant soutient qu'en se bornant, dans son jugement 1142, à ordonner une nouvelle décision, le Tribunal a permis à l'OEB d'appliquer la méthode qu'elle choisirait en fonction des circonstances particulières de l'espèce.

Il conteste que l'OEB soit fondée à estimer la valeur locative fictive d'un logement à 20 pour cent du revenu

"normal" dans le cas d'un couple marié. Cela n'a jamais été la pratique de l'Organisation et il en résulte pour ses parents un relèvement artificiel de leur revenu au-dessus du niveau fatidique des 50 pour cent du revenu "normal" qui permet à l'administration de lui refuser l'allocation.

Il suggère que la valeur locative fictive soit calculée par un organisme italien compétent en matière de contrôle des loyers.

Il demande au Tribunal d'ordonner que soit "abandonnée la formule prenant pour base 20 pour cent du revenu normal pour calculer la valeur locative fictive d'un bien immobilier" et que soit "adoptée une méthode de calcul fournie par un organisme national chargé d'imposer le loyer réel"; et de lui accorder les deux allocations du 1er avril 1990 jusqu'au 31 décembre 1992, assorties d'intérêts, ainsi qu'un montant global de 25 000 florins à titre de dépens et de compensation pour préjudices matériel et moral.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient qu'étant donné qu'elle a correctement exécuté le jugement 1142, la requête est infondée dans la mesure où elle vise à obtenir l'exécution dudit jugement. Le Président de l'Office a bien pris une nouvelle décision, en indiquant clairement la pratique de l'Organisation concernant l'octroi de l'allocation prévue à l'article 70 du Statut des fonctionnaires. Quant à la méthode consistant à estimer la valeur locative fictive à 20 pour cent du revenu normal, l'OEB l'utilise depuis 1989 afin de déterminer de manière plus précise le revenu réel à la disposition des personnes à charge. Les règles en la matière, qui sont maintenant "établies objectivement", s'inspirent de la pratique comme de la jurisprudence des Etats membres de l'OEB.

L'Organisation prétend ensuite que la requête est irrecevable dans la mesure où elle tendrait à une révision du jugement 1142. L'emploi d'une méthode de calcul utilisée à des fins fiscales par un organisme national aboutirait à un résultat peu fiable. Par ailleurs, aucun changement effectif n'étant intervenu après la publication de la note du 4 mars 1993, la distinction établie à ce titre par la Commission de recours est sans pertinence.

En conclusion, le requérant n'a subi aucun préjudice, qu'il soit matériel ou moral.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient l'ensemble de son argumentation. Il accuse l'OEB de détournement de pouvoir : en effet, l'Organisation n'a traité sa demande que superficiellement et a agi de mauvaise foi.

E. Dans sa duplique, la défenderesse soutient que les arguments du requérant concernant la méthode de calcul utilisée, qui n'apportent aucun fait nouveau, ne constituent pas un motif recevable de révision du jugement 1142.

CONSIDERE :

1. En application de l'article 70 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, le requérant a perçu pour ses parents des allocations pour personnes à charge du 1er juin 1987 au 31 mars 1990. L'Organisation a cessé de lui verser ces allocations à compter du 1er avril 1990. Saisi d'une première requête contre cette décision, le Tribunal a estimé, dans le jugement 1142, aux considérants 4, 5, 9 et 10, qu'aux fins de l'article 70, le revenu "normal" d'un couple résidant en Italie était l'équivalent de 3 031 florins par mois, que les allocations étaient dues si le revenu des personnes à charge était inférieur à la moitié de ce montant et que le revenu des parents du requérant se composait non seulement de la pension de retraite de son père, qui équivalait à 681 florins par mois, mais également de la pension d'assistance sociale de sa mère, qui équivalait à 385 florins par mois.

2. Toutefois, le Tribunal ne s'est pas prononcé à ce moment-là sur la question qui doit maintenant être tranchée, à savoir si (et, dans l'affirmative, comment) la valeur locative d'un appartement que possède à Rome la mère du requérant et où les deux parents habitent doit être prise en compte dans le calcul de leur revenu. Sur ce point, le Tribunal a déclaré au considérant 11 que :

"... le Président devrait indiquer quelle est la pratique courante suivie par l'OEB pour traiter les demandes de paiement d'allocations pour personnes à charge, notamment lorsque les parents du fonctionnaire ont continué à habiter dans la maison familiale, qui peut avoir pris de la valeur au fil des ans. En particulier, il devrait confirmer que la valeur locative de ce bien est purement fictive, ainsi que l'Organisation l'a affirmé devant la Commission de recours. Il devrait indiquer quelle est la formule retenue pour calculer cette valeur fictive et si le montant est ou non ajouté en totalité au revenu réel."

Le Tribunal a renvoyé l'affaire à l'Organisation pour nouvelle décision.

3. Dans une lettre datée du 27 avril 1992, l'Organisation a donc informé le requérant que :

"En ce qui concerne le calcul du revenu de la personne à charge, il est pris compte de la situation de la personne à charge qui habite dans un logement dont elle est le propriétaire. A cet effet, l'Office considère que la valeur locative, qui est purement fictive, représente 20% du revenu "normal" dans le cas d'un couple marié, et 25% du revenu "normal" dans le cas d'une personne à charge célibataire."

4. Le requérant a introduit un recours interne auprès de la Commission de recours. Pendant l'examen du recours, l'Organisation a soumis à la commission une "note pour le dossier" dans laquelle elle exposait la politique en matière d'octroi d'allocations pour personnes à charge qu'elle appliquait depuis le 1er janvier 1993. Bien que ce document n'ait pas été produit, il semblerait qu'il reprenne la formule énoncée dans la lettre datée du 27 avril 1992.

5. La commission a estimé que :

a) L'octroi d'allocations pour personnes à charge à tous les employés, y compris le requérant, à compter du 1er janvier 1993 devait être conforme à la politique exposée dans la "note pour le dossier", mais l'Organisation n'était pas fondée à appliquer cette politique rétroactivement avec effet au 1er avril 1990.

b) La décision du 27 avril 1992 était bien conforme à l'injonction du Tribunal, mais on pouvait se demander si, pour énoncer sa "pratique actuelle", l'Organisation pouvait se fonder sur un seul cas, étant donné que le cas du requérant était le seul que l'on puisse relever.

c) L'Organisation avait changé d'avis à plusieurs reprises : dans sa première décision du 2 mars 1988 par laquelle elle accordait les allocations au requérant, elle avait estimé la valeur locative fictive de l'appartement à 109 florins par mois, soit la valeur fiscale que les autorités italiennes lui attribuaient; lorsqu'elle a décidé, le 28 mars 1990, de cesser de verser les allocations, elle a retenu une valeur fictive d'"au moins 449,50 florins" par mois, en fonction de la valeur locative du bien. Finalement, dans sa décision du 27 avril 1992, elle a fixé ce chiffre à 20 pour cent du revenu "normal". La commission a retenu comme valeur fictive le montant de 449,50 florins en considérant que cela avait été la pratique de l'Organisation juste avant le début de la période concernée.

6. Une fois augmenté de cette valeur fictive de 449,50 florins, le revenu des parents du requérant est passé à 1 515,50 florins, soit exactement la moitié du revenu "normal" de 3 031 florins, chiffre accepté dans le jugement 1142. La pratique est d'accorder l'allocation lorsque le revenu du parent est inférieur à la moitié de la somme reconnue comme un revenu "normal" dans le pays de résidence de ce parent. Tant que le revenu des parents du requérant n'était pas "inférieur à la moitié" du revenu "normal", les allocations pour personnes à charge n'avaient pas à être versées.

7. La commission a néanmoins considéré que le revenu "normal" à la date du 1er avril 1990 était de 3 212,17 florins par mois, nouveau montant fourni par l'Organisation pendant la procédure de recours. Elle a estimé d'après ce critère que le requérant était en droit de percevoir les allocations du 1er avril au 30 juin 1990 et que, bien qu'il fallût procéder à un nouveau calcul pour la période restante allant jusqu'au 31 décembre 1992, il ne faisait aucun doute que le résultat serait favorable au requérant. La commission a donc recommandé que le requérant perçoive les allocations pour toute la période allant du 1er avril 1990 au 31 décembre 1992. Le Président de l'Office a rejeté cette recommandation ainsi que le recours du requérant et c'est cette décision qui est maintenant attaquée.

8. Le requérant demande qu'il soit donné une suite favorable à la recommandation de la commission et que soit "abandonnée la formule prenant pour base 20 pour cent du revenu normal".

9. On ne comprend pas clairement si le requérant accepte la recommandation de la commission sur le versement des allocations à compter du 1er janvier 1993. La période commençant à cette date n'est pas visée dans le recours du requérant auprès de la commission et, comme il est déjà indiqué au considérant 4 ci-dessus, la "note pour le dossier" n'a pas été produite. Le Tribunal statuera sans faire référence à cette note; il ne prendra pas de décision concernant cette période et n'appliquera pas rétroactivement la politique énoncée dans ladite note.

10. Le versement d'une allocation pour personne à charge vise à assurer que cette personne dispose de ressources suffisantes pour répondre à ses besoins essentiels, notamment en matière d'alimentation, d'habillement et de logement. En conséquence, pour déterminer si le "revenu" d'une personne à charge ne dépasse pas un certain montant, il faut prendre en compte non seulement les rentrées en argent liquide mais également la valeur des avantages en nature qui ont pour effet de réduire les dépenses. En conséquence, si la personne à charge possède

une propriété, il faut, pour calculer son revenu, prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, la valeur locative de cette propriété. Lorsque l'Organisation a octroyé pour la première fois au requérant des allocations pour personnes à charge, elle a instauré une "pratique" - même s'il s'agissait du seul cas pertinent - consistant à prendre en compte la valeur locative fictive des biens immobiliers.

11. A l'époque, l'Organisation a retenu comme valeur locative fictive la valeur fiscale. En mars 1990, lorsqu'elle a examiné la demande de maintien des allocations formulée par le requérant, elle a décidé de modifier le mode de calcul de la valeur locative fictive. Elle était en droit de modifier sa pratique. La commission a eu tort de penser qu'en procédant à cette modification, l'Organisation avait fixé la valeur locative fictive de l'appartement à 449,50 florins : ce qu'elle a fait en réalité a été d'évaluer cette valeur à "au moins" 449,50 florins, ce qui a amené le revenu des personnes à charge à dépasser le maximum stipulé. Il est clair, d'après les allégations de l'Organisation dans sa réponse à la première requête - voir le jugement 1142 sous C - que celle-ci était parvenue à cette conclusion non pas arbitrairement, mais en appliquant la formule prenant pour base 20 pour cent du revenu "normal". C'était donc là la pratique de l'Organisation immédiatement avant la période sur laquelle porte la présente requête, et le requérant n'a apporté aucun élément qui justifie l'annulation de la décision consistant à adopter cette pratique.

12. Une fois augmenté de la valeur locative fictive ainsi calculée, le montant total du revenu effectif des parents du requérant a dépassé la moitié du revenu "normal" - que ce soit 3 031 ou 3 212,17 florins - et l'Organisation était en droit de cesser de verser les allocations pour personnes à charge.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner