

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaire Hébert

Jugement n° 1994

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M^{me} Waltraud Hébert le 30 juin 1999 et régularisée le 12 juillet, la réponse de l'OEB du 17 septembre, la réplique de la requérante du 22 novembre et la duplique de l'Organisation du 14 décembre 1999;

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. La requérante, ressortissante allemande née en 1960, est fonctionnaire de grade B3 à l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB. Son lieu d'affectation est Munich. En exécution d'une ordonnance d'un tribunal français, son mari devait contribuer à l'entretien de ses deux enfants, issus d'un précédent mariage, qui vivaient avec leur mère en France.

L'article 69, paragraphe 1, du Statut des fonctionnaires de l'Office prévoit qu'une allocation pour personne à charge est allouée à un fonctionnaire pour un enfant qui, aux termes du paragraphe 3 de ce même article, est «principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint». La circulaire n° 82 du 19 février 1981 énonçait des directives d'application de cet article et définissait ce qu'il convenait d'entendre par «principalement entretenu» pour des enfants à charge dont le fonctionnaire concerné, ou son conjoint, n'avait pas la garde. Selon ces directives, le fonctionnaire devait verser une pension minimale à l'enfant pour pouvoir prétendre à l'allocation pour personne à charge. Il devait payer une somme égale à l'allocation plus une «contribution propre» qui était un montant fixe, déterminé en fonction du grade du fonctionnaire. Dans le cas de la requérante, cette contribution s'élevait à 50 marks allemands par enfant, soit au total 100 marks.

En 1996, de nouvelles directives permettant de déterminer si un enfant était à charge au sens de l'article 69 furent adoptées par le Président de l'Office et portées à la connaissance du personnel par le communiqué n° 6 du 20 mars 1996. Une modification des modalités de calcul de la contribution propre y était annoncée. Pour pouvoir prétendre à une allocation pour personne à charge pour deux enfants, un fonctionnaire était dorénavant tenu de verser une somme équivalant à «9 % [de son] traitement de base ... plus deux fois le montant de l'allocation pour personne à charge, ou à 45 % du traitement de base correspondant au grade C1/1 si ce montant est inférieur».

Le 25 avril 1996, la requérante adressa une pétition au Président de l'Office contestant le relèvement de la contribution propre qu'elle devrait verser pour avoir droit à l'allocation pour personne à charge. Dans sa réponse du 30 mai, le Président l'informa des raisons de ce relèvement et lui accorda un délai supplémentaire d'un mois pour mettre ses paiements à jour.

Dans une lettre du 12 juin 1996, le Département des rémunérations fit savoir à la requérante qu'elle devrait verser au total une contribution de 1 394,70 marks pour les enfants de son mari afin de satisfaire à la condition exigée, c'est-à-dire pour qu'ils soient considérés comme étant «principalement et continuellement entretenus». Cela correspondait à une contribution propre de 566,10 marks qui venait s'ajouter aux 828,60 marks accordés au titre de l'allocation pour personne à charge. La contribution totale de la requérante fut calculée sur la base de 9 pour cent de son traitement de base plus deux fois le montant de l'allocation pour personne à charge. La pension mensuelle

qu'elle versait pour l'entretien des deux enfants de son mari étant inférieure à la contribution minimale ouvrant droit à l'allocation, il allait être mis fin à compter de juillet 1996 au versement de l'allocation qu'elle percevait.

Le 20 juin 1996, la requérante forma un recours interne contre l'application des nouvelles directives concernant les conditions d'octroi de l'allocation pour personne à charge exposées dans le communiqué n° 6. Dans son rapport en date du 25 janvier 1999, la Commission de recours recommanda à l'unanimité de rejeter comme non fondé le recours tendant à faire déclarer illégale la disposition concernant la contribution financière minimale. Quant à la demande de la requérante de paiement rétroactif de l'allocation pour personne à charge, la Commission recommanda que le cas de l'intéressée soit réexaminé. Le 6 avril 1999, le directeur principal du personnel informa la requérante que, sur la recommandation unanime de la Commission de recours, le Président avait rejeté son recours. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient qu'elle a droit à une allocation pour personnes à charge. Selon elle, elle a continué de verser l'intégralité du montant mensuel de la pension alimentaire fixé par le tribunal au bénéfice des enfants. Elle a effectué ces versements pour les deux enfants jusqu'en novembre 1997 et pour le plus jeune jusqu'en décembre 1998; par ailleurs, sa contribution pour chacun des enfants était «bien supérieure» au montant correspondant de l'allocation pour personne à charge prévue à l'article 69 du Statut. Selon elle, l'expression «principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint» signifie que le fonctionnaire verse une contribution régulière de plus de 50 pour cent des frais encourus pour élever l'enfant. Ces frais varient en fonction de facteurs tels que l'âge, le mode de vie, l'établissement scolaire, le lieu de résidence indépendamment du traitement du fonctionnaire.

En publiant le communiqué n° 6, le Président de l'Office a outrepassé ses pouvoirs car il ne peut adopter des dispositions d'application qui privent du droit à l'allocation pour personne à charge des fonctionnaires dont la contribution couvre pourtant plus de 50 pour cent des frais encourus pour élever l'enfant. La requérante soutient que tout fonctionnaire qui s'acquitte de cette obligation doit avoir droit à l'allocation pour autant que le montant total des sommes versées au bénéfice de l'enfant à charge est supérieur au montant de l'allocation; la requérante reconnaît que le fonctionnaire ne doit pas pouvoir tirer un profit financier du fait qu'il a un enfant à sa charge.

En outre, dans la pratique, l'application de cette règle de l'OEB provoquera de nouveaux différends pour certains fonctionnaires qui, comme elle, s'efforcent de verser une contribution plus élevée que celle prévue par une ordonnance judiciaire.

La requérante demande au Tribunal d'établir

«que la décision du Président de l'OEB tendant à exiger les sommes minimales prévues au paragraphe 2 de l'article 1 de son communiqué n° 6 viole les dispositions du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut des fonctionnaires et est donc nulle et non avenue; [et que] la condition prévue audit paragraphe, selon laquelle il faut qu'un enfant soit 'principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint' est satisfaite pour autant que la personne à laquelle le Statut des fonctionnaires s'applique verse pour son enfant à charge les sommes que la législation nationale ou une ordonnance judiciaire l'oblige à verser en qualité de seul contribuant à condition que cette somme soit au moins égale au montant de l'allocation pour personne à charge prévue à l'article 69».

La requérante demande également au Tribunal d'ordonner que la défenderesse lui verse le montant de l'allocation pour personne à charge «pour un enfant, entre juillet 1996 et novembre 1997 (inclus), et, pour le deuxième enfant, entre juillet 1996 et décembre 1998 (inclus)»; elle réclame également 2 500 marks de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que fixer une condition préalable à l'obtention d'une allocation ne constitue pas une infraction au Statut des fonctionnaires et que le montant prévu pour la contribution propre est justifié. Puisque le Statut des fonctionnaires ne définit pas lui-même l'expression «principalement et continuellement entretenu», il appartient au Président, en vertu de son pouvoir d'appréciation, d'en indiquer le sens exact, ce qui revêt une importance particulière lorsque l'enfant ne vit pas au foyer du fonctionnaire.

Pour l'entretien des enfants, la requérante doit payer une contribution propre, l'Organisation quant à elle lui versant une allocation pour deux personnes à charge. Cette contribution de l'Organisation relève du Statut des fonctionnaires qui a été adopté de manière indépendante et peut donc être fixée sans tenir compte de la législation ou des décisions de tribunaux nationaux. C'est à bon droit que le Président a fait usage de son pouvoir

d'appréciation en adoptant les directives de 1996. La défenderesse fait également observer que le Président a proposé de réexaminer l'affaire de la requérante sur présentation de justificatifs.

D. Dans sa réplique, la requérante réitère son argument selon lequel le critère de l'enfant «principalement et continuellement entretenu» devrait être objectivement apprécié et fondé sur les besoins de l'enfant à charge et non pas sur le barème des traitements de l'Organisation. Lorsqu'une ordonnance judiciaire impose l'obligation d'assumer le coût de l'entretien et que cette obligation est satisfaite, on devrait considérer que les dispositions du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut sont remplies.

La requérante soutient qu'il n'a pas pu être dans l'intention du législateur de permettre au Président de fixer le niveau de la pension alimentaire impliqué par l'expression «principalement et continuellement entretenu» de telle manière que les fonctionnaires se voient privés du droit de percevoir l'allocation en cause, alors qu'ils se sont conformés à une ordonnance judiciaire; en fait, dans la situation actuelle, le Président pourrait continuer de relever ce niveau et exclure ainsi de plus en plus de fonctionnaires. La requérante déclare ne pas prétendre que le Président et l'administration, au moment de déterminer si l'exigence du paragraphe 3 de l'article 69 est satisfaite, étaient «directement liés par une ordonnance d'un tribunal national», mais bien qu'ils sont liés par le Statut des fonctionnaires et tenus d'appliquer des critères objectifs; à son avis, la preuve de l'exécution d'une ordonnance judiciaire correspond à ce type de critère.

E. Dans sa duplique, l'Organisation continue de soutenir que l'expression «principalement entretenu» demandait à être définie et que cette définition relevait du pouvoir d'appréciation du Président. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal, l'Organisation est libre de modifier les conditions dans lesquelles elle accorde des allocations dans la mesure où elle ne supprime pas l'allocation proprement dite. En outre, les organisations internationales ne sont pas tenues d'appliquer la législation nationale ou des ordonnances de juridiction nationales dans leurs relations avec le personnel.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a subvenu financièrement à l'entretien de deux enfants que son mari a eus d'un précédent mariage et qui vivaient avec leur mère en France. Elle l'a fait pour l'aîné jusqu'en novembre 1997 et pour le cadet jusqu'en décembre 1998.

2. La requérante pouvait prétendre à une allocation pour personne à charge pour les deux enfants dans les conditions établies à l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut des fonctionnaires qui dispose que l'on entend par enfant à charge :

«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».

3. L'article ne définit pas le sens de l'expression «principalement et continuellement entretenu par le fonctionnaire». Le communiqué n° 6 du 20 mars 1996 porta à la connaissance de tous les membres du personnel les nouvelles directives établies par le Président de l'Office permettant de déterminer si un enfant est à charge au sens des alinéas a) et c) du paragraphe 3 de l'article 69 du Statut. L'un des changements apportés concernait le montant de la contribution financière qu'un fonctionnaire doit verser pour qu'un enfant, dont ni lui-même ni son conjoint n'a la garde, soit reconnu comme étant «principalement et continuellement entretenu» par le fonctionnaire. Les nouvelles directives -- dans la mesure où elles s'appliquaient à la requérante -- prévoyaient que, lorsqu'il est sous la garde d'une personne autre que le fonctionnaire ou son conjoint et ne vit pas au foyer de ces personnes, l'enfant «est considéré comme étant 'principalement et continuellement entretenu' par le fonctionnaire ou son conjoint» si la contribution financière de l'un ou de l'autre est au moins équivalente aux montants suivants : «pour deux enfants : 9 % du traitement de base du fonctionnaire, plus deux fois le montant de l'allocation pour personne à charge».

4. Avant la publication de ces directives, selon les critères énoncés dans la circulaire n° 82 du 19 février 1981, pour pouvoir prétendre à l'allocation pour personne à charge, le fonctionnaire devait verser pour l'entretien de l'enfant une pension minimale comprenant une contribution propre en marks allemands qui venait s'ajouter à l'allocation pour personne à charge. En l'espèce, le montant dont l'allocation devait être majorée était de 50 marks pour chaque personne à charge, taux applicable pour les fonctionnaires de grade C à B4.

5. Le montant de la contribution financière que la requérante était tenue de verser aux termes des directives de

1996 était de deux fois le montant de l'allocation pour personne à charge, soit au total 828,60 marks (414,30 marks multipliés par 2) plus 566,10 marks -- soit 9 pour cent de son traitement de base. La requérante en fut informée par une lettre du 12 juin 1996.

6. La requérante forma un recours interne contre les nouvelles dispositions énoncées dans le communiqué n° 6 en juin 1996. Dans le cadre de ce recours, l'Organisation indiqua que les directives ne limitaient pas le droit à l'allocation pour personne à charge. Elle fit également savoir que l'Office réexaminerait chaque cas rétroactivement (conformément au jugement 743, affaire Flick) pour déterminer si le versement d'une allocation pour personne à charge était justifié même si le montant total de la contribution versée n'atteignait pas le niveau minimal fixé dans les directives.

7. La Commission de recours conclut qu'il convenait de rejeter la demande tendant à faire déclarer illégale la disposition concernant le soutien financier mais recommanda que le cas de la requérante soit revu pour ce qui était du paiement rétroactif.

8. Dans une lettre datée du 6 avril 1999, le directeur principal du personnel informa la requérante de la décision du Président de rejeter son recours conformément à la recommandation unanime de la Commission. Il ajoutait que le cas de la requérante n'en serait pas moins réexaminé et demandait certains renseignements complémentaires. Telle est la décision attaquée.

9. La requérante réclame le versement rétroactif de l'allocation pour personne à charge pour la période allant de juillet 1996 à novembre 1997 en ce qui concerne un enfant et pour la période allant de juillet 1996 à décembre 1998 en ce qui concerne le deuxième, ainsi que des dépens.

10. D'après la requérante, selon l'ordonnance de la juridiction nationale, la charge financière de l'entretien des enfants incombe uniquement à son mari. Dans cette ordonnance, il est question de la «contribution à l'entretien» que celui-ci doit verser. La requérante soutient que l'expression «principalement et continuellement entretenu» de l'article 69 du Statut tend à indiquer que le critère à appliquer consiste à déterminer si le fonctionnaire assure plus de 50 pour cent des dépenses encourues pour élever l'enfant. Il s'agit d'un critère objectif. Les dépenses varient d'un cas à l'autre. A son avis, le Président n'est donc pas habilité à adopter un règlement d'application selon lequel les fonctionnaires qui versent une somme inférieure au minimum fixé dans ledit règlement perdent leur droit à une allocation pour personne à charge. Si le fonctionnaire, en vertu d'une disposition législative ou d'une ordonnance judiciaire, prend à sa seule charge les frais d'éducation de l'enfant, il a droit à l'allocation pour personne à charge pour autant que le montant qu'il est légalement tenu de verser soit égal ou supérieur à l'allocation. Si, par suite de la mise en œuvre du règlement d'application, les versements pour l'entretien de l'enfant dépassent le montant fixé par la loi ou une décision de justice, il risque de s'ensuivre de nouveaux différends entre les parties divorcées. Même si le montant minimum payable en application des directives ne s'applique pas dans tous les cas, les fonctionnaires resteraient à la merci de l'Organisation qui déciderait des critères à appliquer et des pièces justificatives qu'elle estimerait suffisantes. Il n'y aurait aucune sécurité juridique.

11. L'Organisation fait valoir que la méthode de calcul de la contribution propre due pour chaque enfant, établie en fonction du traitement de base et du nombre d'enfants à charge, est justifiée par le principe qui veut que le fonctionnaire doit leur apporter une aide en fonction de ses ressources personnelles et assurer à chaque enfant le même niveau de vie. La raison d'être du système des allocations pour personne à charge est d'améliorer la situation des enfants. La défenderesse soutient qu'il appartient à l'Office de fixer et d'appliquer ses propres conditions indépendamment des législations nationales et des décisions prises par les juridictions nationales. Lorsqu'il arrête les conditions générales ouvrant droit à une allocation pour personne à charge, le Président de l'Office n'est nullement tenu de prendre en compte les droits que la législation nationale ou une ordonnance judiciaire reconnaît à un enfant pour son entretien. Ces droits, définis selon des critères différents dans chaque pays, ne correspondent pas nécessairement à la contribution principale. Les prendre en compte reviendrait à appliquer de manière incohérente l'article 69 du Statut qui définit les conditions d'octroi de l'allocation pour personne à charge. Les problèmes pouvant survenir entre la requérante et la mère des enfants ne sont pas pertinents en l'espèce. Il était question dans l'ordonnance datée du 26 juillet 1983 d'une «contribution à l'entretien» imposée au mari de la requérante : il n'y était pas dit que ce dernier devait assumer intégralement la charge financière que représente l'entretien des deux enfants.

12. La contribution à l'entretien fixée par les juridictions nationales varie d'un pays à l'autre. Contrairement à ce que la requérante soutient, l'Organisation n'a pas à s'en tenir aux sommes fixées par une ordonnance judiciaire pour

interpréter le sens de l'expression «principalement et continuellement entretenu». Le Président peut établir les critères permettant de définir ce que l'on doit entendre par «principalement entretenu». Rien ne permet de penser que le montant de la contribution propre est excessif. En tout état de cause, les nouvelles directives n'ont pas pour effet de supprimer l'allocation puisque l'Organisation a accepté la possibilité de réexaminer la contribution propre dans des cas particuliers lorsque les circonstances l'exigent. La conclusion ne saurait dès lors être accueillie.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 10 mai 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2000.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

Catherine Comtet