

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

R.
c.
OEB

120^e session

Jugement n^o 3532

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M^{me} Å. R. le 6 juillet 2011, la réponse de l'OEB du 14 octobre, la réplique de la requérante du 13 décembre 2011 et la duplique de l'OEB du 10 avril 2012;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants :

La requérante est entrée au service de l'OEB en 1997. Elle est mariée à un autre fonctionnaire de l'OEB et ils ont trois enfants, tous mineurs. Au moment des faits, conformément au Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, l'époux de la requérante percevait une allocation pour personne à charge au titre de leurs trois enfants.

En novembre 2007, la requérante et son époux déposèrent tous deux une demande de prêt à la construction conformément aux Dispositions concernant l'octroi de prêts à la construction (ci-après dénommées «Dispositions sur les prêts à la construction»). En vertu du paragraphe 2 de l'article 3 de ces Dispositions, le montant maximum accordé à un fonctionnaire au titre d'un prêt à la construction ne peut être supérieur à 110 000 euros. Toutefois, ce paragraphe dispose également que ce

maximum est relevé de 5 pour cent pour chaque enfant à charge au sens de l'article 69 du Statut des fonctionnaires (ci-après dénommé «supplément du prêt à la construction»).

L'époux de la requérante avait rempli un formulaire de demande de prêt à la construction, dans lequel il sollicitait un prêt d'un montant de 126 500 euros, à savoir le montant maximal de 110 000 euros plus le supplément du prêt à la construction au titre de leurs trois enfants à charge (soit 16 500 euros). Le prêt lui fut accordé. La requérante avait présenté deux formulaires de demande de prêt. Dans l'un, elle demandait un prêt d'un montant de 110 000 euros, qui lui fut accordé. Dans l'autre, elle demandait un supplément du prêt à la construction au titre de leurs trois enfants à charge pour un montant de 16 500 euros.

Par une lettre en date du 24 avril 2008, la requérante fut informée que, par suite de la recommandation du Comité des prêts à la construction, sa demande de prêt d'un montant de 16 500 euros avait été rejetée au motif que, lorsque deux agents de l'OEB sont mariés et ont des enfants, le supplément de 5 pour cent de la somme maximale octroyée pour le prêt conformément au paragraphe 2 de l'article 3 des Dispositions sur les prêts à la construction, accordé pour chaque enfant à charge au sens de l'article 69 du Statut des fonctionnaires, ne peut être alloué qu'au conjoint dont le traitement de base est le plus élevé.

La requérante contesta cette décision dans un courrier adressé au Président de l'Office le 4 juin 2008. Elle fut informée, le 1^{er} août 2008, que le Président avait saisi pour avis la Commission de recours interne.

Dans la procédure de recours interne, la requérante sollicitait notamment l'annulation de la décision contestée et demandait que le supplément du prêt à la construction lui soit alloué dès que possible. Elle réclamait également des dommages-intérêts pour les démarches qu'elle avait dû entreprendre afin de trouver une autre solution de financement, ainsi que 1 000 euros de dépens et 1 000 euros de dommages-intérêts pour tort moral, tout en se réservant le droit de réclamer d'autres dépens ou d'autres dommages-intérêts.

Dans son avis du 28 février 2011, la majorité des membres de la Commission de recours interne recommandait de rejeter le recours comme étant dénué de fondement mais d'octroyer à la requérante

200 euros de dommages-intérêts pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne. Une minorité des membres de la Commission recommandait pour sa part de lui accorder la réparation qu'elle demandait.

Par lettre du 28 avril 2011, le directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement informa la requérante que, conformément à l'avis majoritaire de la Commission de recours interne, le Vice-président chargé de la Direction générale 4 (DG4) avait décidé de rejeter son recours pour défaut de fondement. Il avait également décidé de rejeter la recommandation tendant à ce que lui soient octroyés 200 euros à titre de réparation pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne. Comme indiqué dans l'avis majoritaire, le sens de l'expression «enfant à charge» ressortait d'une lecture globale de l'article 69 du Statut des fonctionnaires. Ainsi, il était nécessaire de tenir compte du paragraphe 2 de l'article 69 qui disposait que l'enfant à charge n'ouvrait droit qu'à une seule allocation pour personne à charge. Ce principe s'appliquait donc au supplément du prêt à la construction qui ne pouvait être versé qu'à un employé bénéficiant de l'allocation pour personne à charge. Si le législateur avait souhaité restreindre le sens de l'expression «enfant à charge» à celui énoncé au paragraphe 3 de l'article 69 du Statut des fonctionnaires, il aurait utilisé une formulation appropriée. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée. Elle réclame l'octroi d'un supplément du prêt à la construction pour enfants à charge à des conditions pas moins défavorables que celles qui prévalaient à la date à laquelle elle s'est vu octroyer le prêt de base à la construction, à savoir le 1^{er} mars 2010. Elle réclame des dommages-intérêts en raison du retard enregistré depuis le 1^{er} mars 2010, y compris, mais de manière non exhaustive, le remboursement des frais bancaires et de notaire et des droits d'enregistrement concernant le financement des 16 500 euros qu'elle avait dû emprunter ailleurs, ainsi que des dommages-intérêts pour le retard dans l'octroi du prêt à la construction, assortis d'intérêts composés à un taux de 8 pour cent l'an. Elle demande des dommages-intérêts punitifs, ou à titre subsidiaire pour tort moral, pour la «gravité du délit» de parti pris dans la procédure de

la Commission de recours interne, des dommages-intérêts pour tort moral en raison du retard enregistré dans cette procédure d'un montant minimal de 1 000 euros ou, dans tous les cas, d'un montant équivalant au moins à celui recommandé par la Commission de recours interne. Elle réclame les dépens d'un montant minimal de 1 000 euros et toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité et de condamner la requérante aux dépens.

CONSIDÈRE :

1. Selon les Dispositions sur les prêts à la construction, tout fonctionnaire de l'Office en position d'activité peut solliciter l'octroi d'un prêt au titre de l'aide à la construction, à l'achat ou à la transformation d'une habitation qui est sa résidence principale ou destinée à le devenir après son départ en retraite. En vertu du paragraphe 2 de l'article 3 de ces Dispositions, le montant maximal d'un prêt à la construction ne peut être supérieur à 110 000 euros. Ce paragraphe dispose également que «ce maximum est relevé de 5% pour chaque enfant à charge au sens de l'article 69 du Statut des fonctionnaires».

2. L'article 69 prévoit qu'une allocation pour personne à charge est allouée dans les conditions qui y sont fixées. Les paragraphes 2 et 3 de cet article disposent notamment :

«(2) L'enfant à charge au sens du présent article n'ouvre droit qu'à une seule allocation pour personne 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 ;

[...]»

3. L'époux de la requérante avait déposé une demande de prêt à la construction, lequel lui fut accordé pour un montant total de

126 500 euros, soit 110 000 euros plus 5 pour cent au titre de chacun de leurs trois enfants. Toutefois, la demande déposée par la requérante pour les 16 500 euros supplémentaires (le supplément du prêt à la construction) fut rejetée par le Comité des prêts à la construction. Le 28 avril 2011, le Vice-président chargé de la DG4 ne fit pas droit au recours interne qu'elle avait introduit pour contester la décision de rejet de sa demande pour le supplément du prêt à la construction. La requérante estime que cette décision est entachée d'une erreur de droit et demande son annulation ainsi que d'autres réparations.

4. Pour des raisons qui ressortiront ci-après, il n'est pas nécessaire de présenter de manière détaillée les arguments avancés par les parties concernant essentiellement les principes régissant l'interprétation des textes normatifs. La requérante soutient que le paragraphe 3 de l'article 69 ne présente aucune ambiguïté : «Il va sans dire que [leurs] enfants sont des personnes à charge dans le sens de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 69 qui définit un enfant à charge comme *“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”*. Il en résulte que son époux [et elle] satisfont tous deux aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 3 [des Dispositions sur les prêts à la construction], et non pas seulement son époux.»

5. La requérante fait valoir en substance que les enfants sont de fait à la charge des deux parents et qu'en conséquence elle et son époux ont tous deux droit au supplément du prêt à la construction. Ce moyen ne sera pas retenu. Le Tribunal constate d'emblée que le paragraphe 2 de l'article 3 des Dispositions sur les prêts à la construction fait référence à un enfant à charge «au sens de l'article 69» du Statut des fonctionnaires, et non pas, comme le revendique la requérante, un enfant à charge «au sens de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 69». En l'espèce, c'est précisément le sens attribué à l'expression «enfant à charge» dans l'article 69 du Statut des fonctionnaires qui importe. La question n'est pas de savoir si les enfants sont en fait à la charge des deux parents. Au contraire, il s'agit de déterminer si,

conformément au Statut des fonctionnaires, la requérante est reconnue comme ayant un ou des enfants à charge.

6. Dans les conditions énoncées à la section 3 du Statut des fonctionnaires, ces derniers ont droit à des allocations pour charges de famille, y compris l'allocation pour personne à charge (article 67). Cette allocation pour personne à charge est allouée au fonctionnaire qui a un ou plusieurs enfants à charge (point I du paragraphe 1 de l'article 69) et un enfant à charge doit être un enfant qui est principalement entretenu par le fonctionnaire ou son conjoint (alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 69). En outre, chaque enfant à charge au sens de cet article (paragraphe 2 de l'article 69) n'ouvre droit qu'à une seule allocation pour personne à charge. Dans le cas où les conjoints sont tous deux employés au service de l'Office et ont tous deux droit à une allocation pour personne à charge, celle-ci n'est versée qu'au conjoint dont le traitement de base est le plus élevé (paragraphe 3 de l'article 67). Ainsi, il en ressort qu'au sens du Statut des fonctionnaires un enfant à charge est défini par référence au fonctionnaire qui perçoit l'allocation pour personne à charge.

7. Le Tribunal avait examiné un moyen semblable à celui présenté par la requérante dans le jugement 2532 concernant deux fonctionnaires de l'OEB qui avaient eu un enfant naturel mais n'étaient pas mariés. La mère avait la garde exclusive de l'enfant et percevait l'allocation pour personne à charge et l'allocation de foyer, tandis que le père lui versait une pension mensuelle pour les frais d'entretien de l'enfant. Le père avait fait une demande pour percevoir l'allocation de foyer au motif que l'enfant était une personne à charge au sens de l'article 69 et que rien n'interdisait que cette allocation soit versée deux fois pour le même enfant à des parents non mariés. Le Tribunal a rejeté ce moyen au considérant 5, dans les termes suivants :

«[Le Tribunal] estime qu'il faut appliquer les textes pertinents en tenant compte de la situation particulière de l'espèce. En effet, même si dans un autre cas il aurait pu paraître concevable que le requérant fût considéré, conformément aux textes en vigueur, comme entretenant principalement et continuellement sa fille en raison de sa contribution suffisante à son entretien, tel ne saurait être le cas en l'espèce. La mère,

agent de l'OEB, étant déjà considérée par l'Organisation comme entretenant principalement sa fille, c'est-à-dire l'ayant à sa charge au sens de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 69, le requérant ne pouvait également être considéré comme entretenant principalement le même enfant.

Il résulte de ce qui précède que le requérant, dès lors qu'il ne pouvait, comme indiqué ci-dessus, être considéré par la défenderesse comme ayant à charge sa fille, qui était déjà considérée comme étant à la charge de sa mère au sens de l'article 69 du Statut des fonctionnaires, ne remplissait pas les conditions requises pour percevoir l'allocation de foyer.»

8. La requérante soutient que ce raisonnement ne s'applique pas à son cas car elle et son conjoint, qui, au moment des faits, percevait l'allocation pour personne à charge, sont mariés. Elle prétend donc relever de l'article 69, paragraphe 3, car son conjoint est considéré par l'OEB comme entretenant «principalement et continuellement» les enfants. Ce texte ne fait toutefois que reconnaître des situations familiales dans lesquelles le conjoint du fonctionnaire de l'OEB a des enfants légitimes, naturels ou adoptifs qui sont principalement et continuellement entretenus soit par le fonctionnaire soit par son conjoint.

9. Il en résulte que, conformément au paragraphe 2 de l'article 3 des Dispositions sur les prêts à la construction, un «enfant à charge au sens de l'article 69» désigne un enfant à charge tel que défini au paragraphe 3 de l'article 69 du Statut des fonctionnaires, qui, aux termes du paragraphe 2 de l'article 3, n'est pas déjà considéré comme étant à la charge d'un autre fonctionnaire.

10. La requérante invoque trois autres moyens. Premièrement, elle soutient que l'application manifestement erronée de la loi par la Commission de recours interne laisse penser qu'il y avait eu un parti pris en faveur de l'OEB. Indépendamment de la question de la recevabilité soulevée par l'OEB, cette allégation de parti pris dans la procédure de recours interne est dénuée de fondement. Rien ne laisse à penser, dans l'analyse de l'avis majoritaire de la Commission de recours interne, que ses membres aient manqué d'impartialité et d'objectivité lors de l'examen de ces questions.

11. Deuxièmement, la requérante soutient que la décision attaquée a été prise *ultra vires* car elle a été signée par le directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement et non par le Vice-président chargé de la DG4 (administration) qui est compétent pour prendre une décision lorsque l'avis n'est pas rendu à l'unanimité. Elle souligne qu'en l'absence de preuve d'une sous-délégation de pouvoir, la décision a été prise par le directeur qui n'était pas habilité à le faire et qu'elle doit donc être annulée.

Ce moyen ne sera pas retenu. Dans le jugement 3352, au considérant 7, le Tribunal avait estimé qu'il suffisait que la lettre avisant le fonctionnaire de la décision prise indique expressément que cette décision avait été prise par la personne dûment habilitée et que l'auteur de cette lettre ne faisait qu'en informer le fonctionnaire en question.

12. Troisièmement, la requérante soutient que l'OEB a outrepassé ses pouvoirs en ne suivant pas la recommandation de la Commission de recours interne tendant à ce que lui soient octroyés des dommages-intérêts pour tort moral en raison du retard enregistré dans la procédure. Elle ajoute que la demande de dommages-intérêts pour tort moral en raison de ce retard est justifiée. La Commission de recours interne avait relevé qu'il avait fallu deux ans à l'OEB pour soumettre son mémoire présentant sa position, ce qui justifiait l'octroi de dommages-intérêts. Que la demande de la requérante de se voir allouer le supplément du prêt à la construction soit fondée ou non (cette dernière éventualité constituant le motif du rejet par le Vice-président de cette recommandation) n'a aucune incidence sur le droit de la requérante de voir son recours examiné avec diligence et traité dans un délai raisonnable.

13. Si le Vice-président de la DG4 avait le droit de refuser de suivre la recommandation prise à l'unanimité par la Commission de recours interne, dans le cas d'espèce il ne pouvait se borner à indiquer que la recommandation n'était pas suivie car le recours était considéré comme dénué de fondement. Dans leurs recommandations respectives, tant la majorité que la minorité des membres de la Commission de

recours interne se sont appuyées sur des décisions rendues par le Tribunal dans lesquelles les requérants s'étaient vu octroyer des dommages-intérêts pour tort moral en raison de la durée excessive de la procédure, alors même que leurs conclusions principales étaient jugées infondées (voir en particulier les jugements 2744, aux considérants 8 et 9, 2957 aux considérants 6 et 7, et 2851, aux considérants 9 et 10). Dans la décision attaquée, le Vice-président de la DG4 a omis de préciser quels étaient les faits qui permettaient de distinguer le cas de la requérante de la jurisprudence citée.

14. S'agissant de la durée de la procédure, il est de jurisprudence constante qu'une période de plus de deux ans et demi pour rendre une décision définitive constitue une durée excessive justifiant l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral en raison du non-respect par une organisation de son obligation de s'assurer que les procédures de recours interne se déroulent dans des délais raisonnables (voir, par exemple, le jugement 2197, au considérant 33). L'OEB fait remarquer que, une fois qu'elle a soumis le mémoire présentant sa position, la procédure de recours interne a bien été conduite avec diligence. Tel est peut-être le cas, mais la présentation de mémoires par les parties fait partie intégrante de la procédure de recours interne et le fait de ne pas les présenter en temps opportun contribue à retarder l'ensemble de la procédure. En outre, l'OEB n'a fourni aucune explication quant aux deux ans qu'il lui a fallu pour soumettre sa position à la Commission de recours interne.

15. En conséquence, la requérante a droit à des dommages-intérêts pour tort moral en raison de la durée excessive de la procédure de recours interne, fixés à 1 000 euros. Seule cette prétention étant accueillie, le Tribunal octroie à la requérante 200 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'OEB versera à la requérante la somme de 1 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
2. Elle lui versera 200 euros à titre de dépens.
3. Toutes autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 15 mai 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 2015.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAZEN PETROVIC