

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

C.
c.
OEB

125^e session

Jugement n° 3953

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M^{me} B. B. C. C. le 15 décembre 2014 et régularisée le 21 décembre 2014, la réponse de l'OEB du 14 avril 2015, la réplique de la requérante du 27 juillet et la duplique de l'OEB du 8 octobre 2015;

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 suivants :

La requérante attaque la décision de lui infliger la sanction disciplinaire de rétrogradation et de prélever mensuellement sur son traitement des sommes qu'elle aurait indûment perçues.

La requérante, qui est entrée au service de l'OEB en 1989, détenait au moment des faits le grade B4. Le 7 mars 2005, elle demanda à bénéficier d'une indemnité de logement conformément à l'article 74 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets. Dans la «Déclaration relative à l'indemnité de logement» que la requérante présenta pour demander l'indemnité, elle cocha «non» aux questions suivantes : «[b]énéficiez-vous d'une indemnité de logement versée par un autre organisme ?» et «[l]es frais de loyer [de votre appartement] concernent-ils d'autres personnes en dehors de vous-même et des membres

de votre famille ?». Elle certifia également que les renseignements qu'elle avait fournis étaient exacts et s'engagea à «signaler immédiatement tout changement». La requérante se vit octroyer une indemnité de logement à compter d'avril 2005. Le 1^{er} avril 2005, le partenaire de la requérante emménagea dans son appartement et commença à lui verser 500 euros par mois à titre de contribution aux dépenses communes du ménage. Cet arrangement se poursuivit jusqu'à la mi-février 2010 (faits concernant l'appartement A).

Le 19 mars 2010, s'étant séparée de son partenaire, la requérante déménagea dans un autre appartement et demanda à nouveau une indemnité de logement. Sa demande fut approuvée et elle bénéficia de cette indemnité à compter d'avril 2010. Entre le 28 août 2010 et le 26 mars 2011, elle sous-loua par intermittence une partie de son appartement à des tiers, comme «chambre d'hôtes» (faits concernant l'appartement B). Durant une partie de cette période, du 6 septembre 2010 au 23 janvier 2011, elle fut en congé de maladie.

En janvier 2012, ayant pris connaissance d'allégations selon lesquelles la requérante avait indûment perçu une indemnité de logement et exercé une activité accessoire sans l'autorisation de l'OEB, l'administration engagea contre elle une procédure disciplinaire. Après avoir tenu une audition le 6 mars 2012, la Commission de discipline rendit son avis le 2 mai 2012. Elle conclut que la requérante avait enfreint le paragraphe 2 de l'article 14, le paragraphe 1 de l'article 16, le paragraphe 1 de l'article 62 et le paragraphe 8 de l'article 74 du Statut des fonctionnaires, ainsi que les dispositions de la circulaire n° 135. Relevant que l'intéressée avait cherché à expliquer son comportement en invoquant ses problèmes de santé, la Commission de discipline fit observer qu'elle n'était pas en mesure d'évaluer l'état de santé de l'intéressée, mais qu'en tout état de cause elle ne voyait pas de lien entre son état de santé et l'exercice de l'activité accessoire rémunérée. La Commission recommanda à l'unanimité la rétrogradation de la requérante au grade B2, échelon 5, en application de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 93 du Statut des fonctionnaires.

Par lettre du 1^{er} juin 2012, le Président de l'Office informa la requérante qu'il avait décidé d'approuver cette recommandation et de la mettre en œuvre avec effet au 1^{er} juillet 2012, sans préjudice d'autres décisions qui pourraient être prises «pour le dédommagement de l'Office». Le lendemain, le 2 juin 2012, la requérante fut informée que l'administration proposait d'obtenir le recouvrement d'un montant total de 9 000 euros — correspondant aux indemnités de logement indûment perçues — en prélevant mensuellement sur son traitement la somme de 380 euros, «pour clore complètement et définitivement l'affaire». Par courriel du 2 juillet 2012, le conseil de la requérante accepta cet arrangement au nom de sa cliente.

Le 21 août 2012, la requérante forma un recours interne, demandant la réattribution de son ancien grade (grade B4, échelon 12), le remboursement des sommes prélevées sur son traitement depuis le 1^{er} juillet 2012, ainsi que les dépens. Le recours interne fut transmis à la Commission de recours interne. Cette dernière tint une audition le 12 février 2014 et rendit son avis le 27 juin 2014, recommandant à la majorité de ses membres le rejet du recours de la requérante comme dénué de fondement. Par lettre du 15 septembre 2014, le Vice-président chargé de la Direction générale 4, agissant au nom du Président de l'Office, informa la requérante qu'il avait rejeté son recours interne comme dénué de fondement. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée *ab initio*, de lui réattribuer avec effet rétroactif son grade antérieur, à savoir le grade B4, échelon 12, de lui verser les arriérés de traitement correspondants assortis d'intérêts, et de lui rembourser les sommes prélevées sur son traitement au titre des indemnités de logement qui auraient été indûment perçues, également assorties d'intérêts. La requérante réclame en outre une indemnité pour tort moral, ainsi que les dépens.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a formé la présente requête contre la décision du 15 septembre 2014 par laquelle le Vice-président chargé de la Direction générale 4 a, par délégation de pouvoir du Président de l'Office, rejeté son recours interne comme dénué de fondement conformément à la recommandation formulée à la majorité par la Commission de recours interne.

2. La requérante avait introduit son recours interne contre la décision du 1^{er} juin 2012 du Président de l'Office de faire sienne la recommandation émise à l'unanimité le 2 mai 2012 par la Commission de discipline de la rétrograder au grade B2, échelon 5, en application de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 93 du Statut des fonctionnaires, à titre de sanction disciplinaire proportionnelle aux fautes commises et à son degré de culpabilité. Dans sa décision du 1^{er} juin 2012, le Président avait en outre indiqué expressément que l'OEB se réservait le droit de demander réparation par une décision distincte pour les dommages que l'Office avait subis, la Commission de discipline ayant conclu à l'unanimité que l'OEB avait subi une perte dont le montant se situait entre 8 000 et 12 880,15 euros, correspondant au trop-payé des indemnités de logement, et pouvait recouvrer cette somme en application de l'article 88 du Statut des fonctionnaires.

3. Dans l'avis qu'elle a rendu le 2 mai 2012, la Commission de discipline a indiqué notamment qu'elle considérait qu'il était «établi que la [requérante] a[vait] demandé et indûment perçu une indemnité de logement entre avril 2005 et mars 2010 pour l'appartement situé [adresse postale de l'appartement A], qu'elle a[vait] loué à partir du 10 mars 2005, et qu'elle a[vait] enfreint le paragraphe 8 de l'article 74 du Statut des fonctionnaires en n'informant pas l'Office du fait, qui était susceptible d'avoir une incidence sur son droit à bénéficier de l'indemnité et sur le montant de celle-ci, que, contrairement à sa "Déclaration relative à l'indemnité de logement" du 7 mars 2005, les frais de loyer concernaient un tiers qui n'était pas un membre de sa famille, à savoir son partenaire d'alors, lequel partageait l'appartement avec elle depuis

avril 2005 et lui versait une somme chaque mois». Pour ce qui est de la sous-location de l'appartement de la requérante (appartement B) à des tiers, la Commission de discipline a estimé qu'il était «prouvé que la [requérante], pendant la période d'août 2010 à mars 2011, a[vait] sous-loué par intermittence à des fins commerciales, comme "chambre d'hôtes", une partie de son appartement situé [adresse postale de l'appartement B], pour lequel elle percevait une indemnité de logement, qu'elle n'a[vait] pas obtenu l'autorisation de l'Office pour cette activité accessoire, et qu'elle a[vait] également exercé cette activité accessoire pendant son congé de maladie (du 6 septembre 2010 au 23 janvier 2011)». La Commission de discipline a conclu à l'unanimité que la faute commise par la requérante justifiait sa rétrogradation au grade B2, échelon 5, à titre de «sanction disciplinaire la plus sévère applicable, correspondant aux actes commis et au degré de culpabilité», et que c'était «à l'Office qu'il appartenait d'évaluer les conditions de remboursement de l'indemnité de logement, telle qu'octroyée et versée à la [requérante], et de déterminer les raisons justifiant le recouvrement et le montant correspondant» en application des dispositions de l'article 88 du Statut des fonctionnaires.

4. La requérante a été informée par lettre du 2 juin 2012 que l'Office proposait de recouvrer un montant total de 9 000 euros en prélevant chaque mois sur son traitement la somme de 380 euros «pour clore complètement et définitivement l'affaire et dans le but de limiter les difficultés financières que cela entraînerait pour [elle]». Le conseil de la requérante a répondu par courriel le 2 juillet 2012, indiquant que sa cliente avait accepté cette proposition.

5. Dans son avis rendu le 27 juin 2014 à la majorité, la Commission de recours interne a recommandé de rejeter le recours «comme dénué de fondement étant donné que la recommandation de la [Commission de discipline] ne comportait aucune erreur de droit et que la décision du Président, qui suivait la recommandation unanime de la [Commission de discipline], n'était pas entachée d'abus de pouvoir. La [requérante] a manqué à l'obligation que lui impose le paragraphe 8 de l'article 74 [du Statut des fonctionnaires] en ne portant pas à la

connaissance de l'Office le changement intervenu dans sa situation, à savoir que les frais de loyer concernaient une autre personne en plus d'elle-même. La [Commission de discipline] n'était pas tenue de demander une expertise médicale car rien n'indiquait, à première vue, que le problème de santé de la [requérante] aurait pu justifier qu'elle n'informe pas l'Office du fait qu'elle gérait une ["chambre d'hôtes"].» Une minorité constituée de deux membres a recommandé l'annulation de la décision du Président et le remboursement des dépens à la requérante. Dans des avis minoritaires distincts, un membre a recommandé de mettre un terme aux mesures de recouvrement et de procéder au remboursement des montants déjà recouverts, et un autre membre a recommandé de soumettre une nouvelle fois l'affaire à la Commission de discipline.

6. Dans la présente requête, la requérante met l'accent sur les obligations que lui impose le Statut des fonctionnaires et souligne les effets de son état de santé sur sa prise de décision. Elle fait valoir en particulier, concernant la première question (relative à l'appartement A), qu'elle pouvait prétendre à l'indemnité de logement mais n'était pas tenue d'informer l'Office concernant son partenaire d'alors, car il ne figurait pas dans le contrat de location et que «pour elle il était comme de la famille». Elle ajoute que les 500 euros qu'il lui versait chaque mois pour les dépenses courantes ne comptaient pas comme «une indemnité de logement versée par un autre organisme», car cette expression ne peut viser que des paiements reçus d'un organisme public ou d'une entreprise privée si l'on se réfère à la formulation en anglais, en français et en allemand du point 3 de la «Déclaration relative à l'indemnité de logement». La requérante soutient que la décision du Président, fondée sur le raisonnement de la Commission de discipline, est entachée d'illégalité et doit donc être annulée, que le remboursement des sommes déjà versées au titre de l'indemnité de logement doit cesser et que toute somme déjà recouvrée doit être remboursée. S'agissant de la deuxième question (relative à l'appartement B), la requérante soutient que l'activité accessoire a été de très courte durée, que le bénéfice financier total ne dépassait pas 2 000 euros et que cette activité a principalement été exercée pendant son congé de maladie entre le 6 septembre 2010 et le 23 janvier 2011. La requérante ajoute que le «grave trouble

psychologique» dont elle souffrait la dispensait de son obligation d'information ou, du moins, réduisait celle-ci considérablement s'agissant des deux questions et que, en ne sollicitant pas l'avis d'un expert médical pour établir si, au moment des faits, son problème de santé la dispensait de son obligation d'information ou réduisait celle-ci, la Commission de discipline a manqué à son «devoir d'investigation». La requérante affirme que les membres ayant exprimé un avis minoritaire ont considéré à juste titre que la Commission de discipline «a agi alors qu'elle n'était pas compétente et n'a pas pris en compte des faits pertinents».

7. La requête est infondée. Le 7 mars 2005, la requérante a signé une «Déclaration relative à l'indemnité de logement» (pour l'appartement A) en certifiant le montant net du loyer mensuel payé; qu'elle n'était pas propriétaire d'un logement dans la région du lieu de son emploi; qu'elle ne percevait pas d'indemnité de logement d'un autre organisme; que les frais de loyer ne concernaient pas d'autres personnes qu'elle-même et les membres de sa famille; et que les renseignements indiqués étaient exacts et qu'elle s'engageait à signaler immédiatement à l'OEB tout changement. Après son déménagement dans un nouvel appartement (appartement B), elle a signé une autre «Déclaration relative à l'indemnité de logement» le 19 mars 2010 en certifiant les mêmes éléments que ceux certifiés dans la déclaration du 7 mars 2005.

8. Au moment des faits, l'article 74 du Statut des fonctionnaires, intitulé «Indemnité de logement», prévoyait notamment ce qui suit :

- «(1) Une indemnité de logement est accordée aux fonctionnaires de grades A1 et A2 ou des catégories B ou C s'ils remplissent les conditions suivantes :
- a) ne pas être, eux-mêmes ou leurs conjoints, propriétaires d'un logement correspondant à leur grade et à leur situation de famille dans la région où se trouve le lieu de leur emploi ;
 - b) être locataires ou sous-locataires d'un logement nu ou meublé, correspondant à leur grade et à leur situation de famille ;
 - c) consacrer au paiement de leur loyer - à l'exclusion de toutes charges - une fraction de leurs émoluments, tels que définis au paragraphe 6, premier alinéa, dépassant le montant défini au paragraphe 4.

[...]

- (3) Les fonctionnaires fournissent au Président de l'Office, sur sa demande, tous les renseignements nécessaires permettant de vérifier que les conditions visées au paragraphe 1 sont remplies et de déterminer le montant de l'indemnité à laquelle ils peuvent prétendre.

[...]

- (8) Tout fonctionnaire percevant une indemnité de logement est tenu de porter immédiatement à la connaissance du Président de l'Office tout changement de nature à modifier son droit à l'indemnité.»

9. En signant les déclarations des 7 mars 2005 et 19 mars 2010, la requérante a satisfait aux exigences du paragraphe 3 de l'article 74 du Statut des fonctionnaires. Cependant, en ne signalant pas à l'OEB les changements intervenus dans sa situation personnelle (à savoir sa cohabitation de cinq ans avec son partenaire dans l'appartement A deux semaines après avoir signé la première déclaration, et la sous-location de son second appartement, l'appartement B, à des fins commerciales du 28 août 2010 au 26 mars 2011), la requérante n'a pas respecté l'exigence posée au paragraphe 8 de l'article 74, telle que reprise dans la «Déclaration relative à l'indemnité de logement».

10. Le Tribunal relève que les arguments de la requérante concernant la question de savoir si elle était tenue de signaler à l'Office qu'en avril 2005 son partenaire s'était installé avec elle et avait commencé à contribuer aux dépenses du ménage sont inopérants. Les arguments selon lesquels son partenaire était pour elle comme «de la famille» et que son nom ne figurait pas dans le contrat de location ne sont pas fondés en droit. Le point 4 de la Déclaration est libellé comme suit : «[I]es frais de loyer [de votre appartement] concernent-ils d'autres personnes en dehors de vous-même et des membres de votre famille ?». Le sens du terme «famille» est défini par la loi et non en fonction de critères subjectifs ou de perceptions individuelles. La requérante avait l'obligation d'aviser l'OEB de la présence de toute personne non membre de la famille vivant dans l'appartement. La requérante fait valoir que l'OEB, en imposant l'obligation d'information, porte atteinte à sa vie privée en violation du droit fondamental au respect de la vie privée et familiale. Cet argument est dénué de fondement. La requérante

a rempli et signé la «Déclaration relative à l'indemnité de logement» le 7 mars 2005, assumant ainsi les obligations découlant de l'article 74 du Statut des fonctionnaires. L'obligation qui en résultait de signaler à l'Office tout changement visait à garantir la bonne utilisation de l'indemnité de logement. En outre, concernant l'appartement A, la requérante prétend que, dans un cas similaire, l'OEB aurait agi différemment. Mais cette objection est infondée. En effet, en ne signalant pas à l'OEB que le loyer qu'elle versait pour l'appartement A ne la concernait pas uniquement à partir d'avril 2005 lorsque son partenaire s'est installé dans l'appartement, alors qu'elle s'était engagée le 7 mars 2005 à signaler immédiatement «tout changement», la requérante a enfreint les dispositions régissant l'octroi de l'indemnité de logement dont elle a profité de manière indue. Partant, le principe d'égalité ne peut être appliqué, car il ne peut y avoir d'égalité dans l'illégalité.

11. Au moment des faits, la circulaire n° 135 du 14 juin 1999, portant modification de l'article 14 du Statut des fonctionnaires, se lisait en partie comme suit :

**«Acceptation de rémunérations
par des fonctionnaires de l'Office européen des brevets**

- Disposition complétant l'article 14, paragraphe 2 du statut du personnel -
- (1) Les demandes d'autorisation d'exercer une activité (accessoire) donnant lieu au versement d'une rémunération doivent être présentées au Président sous couvert de la direction du personnel.
- (2) Pour toutes les activités (accessoires) de quelque nature que ce soit (par exemple, activités de conférencier ou enseignement, activités littéraires), le fonctionnaire pourra, en règle générale, être autorisé à percevoir la rémunération correspondante si
 - les activités en question (y compris, le cas échéant, les travaux préparatoires et les heures de voyage) sont exercées en dehors des heures de service et si
 - ces activités n'impliquent pour l'Office aucun frais (par exemple, de déplacement ou de séjour).»

12. Conformément aux dispositions de cette circulaire, la requérante était tenue de demander l'autorisation avant d'entreprendre son activité commerciale (à savoir la sous-location d'une partie de

l'appartement B comme «chambre d'hôtes»), ce qu'elle n'a pas fait. L'OEB versait à la requérante une indemnité de logement pour un appartement, pensant que celui-ci était uniquement occupé par la requérante et que cette dernière ne percevait aucune autre indemnité de logement. Étant donné que la requérante utilisait alors cet appartement pour exercer son activité commerciale sans avoir demandé d'autorisation préalable, elle a également violé les dispositions du paragraphe 1 de la circulaire.

13. S'agissant de la question du problème de santé de la requérante et du fait que la Commission de discipline n'a pas demandé l'avis d'un expert médical, le Tribunal constate que la Commission de discipline a tenu compte de l'état de santé de la requérante comme circonstance atténuante pour évaluer la proportionnalité de la sanction recommandée. Le Tribunal estime que l'état de santé précaire de la requérante ne justifiait pas que cette dernière ne signale pas à l'OEB les changements pertinents intervenus dans sa situation par suite de sa cohabitation avec son partenaire dans l'appartement A, étant donné qu'elle a travaillé régulièrement pendant les cinq ans en question et qu'il lui suffisait de soumettre une note écrite pour s'acquitter de l'obligation d'information. Concernant l'appartement B, le Tribunal considère que, la requérante ayant été capable de gérer une «chambre d'hôtes», ce qui impliquait des activités matérielles et juridiques, et de présenter une nouvelle demande d'indemnité de logement, elle aurait dû être en mesure de signaler à l'OEB les changements intervenus dans sa situation en matière de logement et de demander l'autorisation d'exercer une activité accessoire.

14. Pour ce qui est de la sévérité de la sanction imposée, le Tribunal rappelle que, conformément à sa jurisprudence bien établie, l'autorité investie du pouvoir de décision dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la sévérité de la sanction disciplinaire susceptible d'être infligée à un agent dont la faute est établie. Toutefois, comme il est dit dans le jugement 3640, aux considérants 29 et 31, ce pouvoir discrétionnaire doit s'exercer dans le respect des règles de droit et notamment du principe de proportionnalité. En l'espèce, la rétrogradation de la requérante n'était pas disproportionnée au regard

de la faute commise. La requérante a tiré un avantage financier du comportement illégal contesté qui lui a été reproché et qui a été établi. Cela constitue un grave manquement au devoir d'intégrité qui incombe aux fonctionnaires internationaux et son état de santé n'a pas d'incidence sur le bien-fondé de la décision attaquée. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 25 octobre 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, 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 24 janvier 2018.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ