

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire SABININE

Jugement No 1276

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par Mme Nelly Monique Sabinine le 27 août 1992, la réponse de l'OEB du 2 octobre, la réplique de la requérante du 28 décembre 1992 et la duplique de l'Organisation du 11 février 1993;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 3, du Statut du Tribunal, les articles 54(2) et 107 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, et les articles 14 et 17(1) du Règlement de pensions de l'Office;

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 française née en 1932, a été recrutée par l'OEB le 1er mai 1978. Avant sa mise à la retraite pour invalidité le 1er juin 1992, elle occupait un poste de réviseur au Service linguistique et avait atteint l'échelon 7 du grade A4(2).

Reconnue inapte au travail par la Commission d'invalidité en mai 1992, elle a été mise au bénéfice d'une pension d'invalidité avec effet au 1er juin 1992, par décision du Président de l'Office en date du 18 mai 1992 prise conformément à l'article 54(2) du Statut des fonctionnaires.

Dans une lettre du 9 juin 1992 adressée au directeur du personnel, la requérante a contesté le décompte des prestations établi le 4 juin : sa pension d'invalidité avait été calculée d'après le grade et l'échelon qui étaient les siens lors de son départ, alors qu'elle aurait dû l'être d'après ceux qu'elle aurait atteints à soixante-cinq ans, âge statutaire de la retraite. A l'appui de sa réclamation, elle invoquait l'article 14(1) et (3) du Règlement de pensions, qui se lit comme suit :

"(1) ... le montant de la pension d'invalidité est égal au montant de la pension d'ancienneté à laquelle l'agent aurait eu droit à l'âge limite statutaire s'il était resté en service jusqu'à cet âge ...

(3) Le traitement servant de base de calcul pour la pension d'invalidité ... est celui qui correspond aux grade et échelon de l'agent dans les barèmes en vigueur à la date fixée à l'article 17, paragraphe 1."

L'article 17(1) dispose :

"Le droit à la pension d'invalidité prend effet à compter du premier jour du mois suivant la constatation de l'incapacité permanente pour l'agent d'exercer ses fonctions."

Le directeur du personnel a répondu par lettre du 11 juin 1992 en confirmant l'exactitude du calcul et en renvoyant la requérante aux articles 14(3) et 17(1) du Règlement de pensions. Par lettre du 3 juillet, le conseil de la requérante a demandé au directeur de réviser le calcul en prenant pour base le traitement qui aurait été le sien à l'âge de soixantecinq ans, soit celui correspondant au grade A4(2), échelon 10. Dans sa réponse du 16 juillet, l'OEB a maintenu sa position sans autre explication.

La décision attaquée est le décompte de la pension d'invalidité établi le 4 juin 1992.

B. La requérante fait observer qu'elle s'adresse directement au Tribunal parce que, conformément à l'article 107(2) du Statut des fonctionnaires, les voies de recours internes ne sont pas ouvertes contre les décisions prises après consultation de la Commission d'invalidité.

Elle fait observer que la pension d'invalidité se calcule en fonction du nombre d'annuités reconnues, du traitement correspondant au grade et à l'échelon de l'agent et du barème des traitements applicable. Si, conformément à l'article 14(1) du Règlement de pensions, le montant de la pension d'invalidité doit être égal à celui de la pension d'ancienneté à laquelle l'agent aurait eu droit à soixante-cinq ans s'il était resté en fonction, il faut reconnaître l'ancienneté, à savoir le nombre d'annuités qu'il aurait acquises jusqu'à soixante-cinq ans et l'échelon qu'il aurait atteint à cet âge, compte tenu de l'augmentation d'échelon dans son grade.

Pour la requérante, cette augmentation automatique intervient tous les deux ans. L'article 14(3) du Règlement indique le barème applicable, soit celui qui est en vigueur à la date où prend effet le droit à la pension, mais il n'a aucune pertinence pour la détermination du grade et de l'échelon. Cette interprétation est confirmée par l'article 14(4) qui dispose que la pension d'invalidité ne peut "excéder le dernier traitement" : le montant maximal mentionné n'aurait pas de sens si l'article 14(3) concernait le même traitement, car il ne pourrait jamais être atteint. Si le calcul de la pension d'invalidité ne devait prendre en compte que les annuités qui eussent été acquises à soixante-cinq ans, à l'exclusion de l'échelon virtuel, le taux de cette pension ne pourrait certes pas dépasser 100 pour cent du dernier traitement, ou même s'en rapprocher.

C. Dans sa réponse, l'OEB objecte à la recevabilité de la requête, et ce à titre principal. Elle fait valoir que, si la Commission d'invalidité - qui est composée uniquement de médecins - s'est bien prononcée sur l'incapacité permanente de la requérante, elle n'a pas calculé le montant de la pension d'invalidité. Or, c'est ce calcul qui est attaqué, et non la décision médicale. L'article 107(2) du Statut des fonctionnaires n'étant pas applicable en l'espèce, les voies de recours internes n'ont pas été épuisées et la requête est irrecevable en application de l'article VII(1) du Statut du Tribunal.

A titre subsidiaire, la défenderesse soutient que la requête est dénuée de fondement. Elle a pour pratique constante de n'appliquer l'article 14(1) du Règlement de pensions que pour fixer le nombre d'annuités à prendre en considération pour calculer le montant de la pension et de déterminer le traitement en fonction du grade et de l'échelon effectivement atteints au moment de la cessation d'activité, conformément au paragraphe 3 du même article. Il est impossible de prévoir le déroulement de la carrière d'un fonctionnaire, qui dépend d'une combinaison d'éléments impondérables comme les notations, les promotions, les bonifications d'échelons, ou encore les mesures disciplinaires; c'est pourquoi le traitement effectif est la seule base fiable sur laquelle fonder le calcul de la pension d'invalidité. Le versement d'un capital-invalidité, égal à 2,75 fois le traitement annuel, a justement pour objet de compenser la perte des chances de carrière.

D. Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que le décompte de sa pension constitue une décision prise "après consultation de la Commission d'invalidité" et donc écartée des voies de recours internes par l'article 107(2) du Statut des fonctionnaires. D'ailleurs, le silence opposé par l'OEB à ses réclamations équivaut à une décision définitive de rejet, telle que visée à l'article VII(3) du Statut du Tribunal.

Elle relève que la compensation de l'invalidité repose sur une double fiction : 1) le taux de la pension d'invalidité doit être égal à la pension d'ancienneté à laquelle l'agent aurait eu droit s'il était resté en service jusqu'à soixante-cinq ans; 2) le calcul de la pension se fonde sur une ancienneté virtuelle comprenant les annuités virtuelles - ce que l'OEB ne conteste pas - et l'échelon virtuel - point litigieux - que le fonctionnaire aurait atteint à l'âge de soixante-cinq ans. Si l'on admet, avec l'Organisation, que l'agent aurait normalement rempli ses fonctions et continué à acquérir des annuités jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans, pourquoi ne pas considérer qu'il aurait tout aussi normalement franchi les échelons dans son grade ?

Quant au capital-invalidité, il sert principalement à amortir le choc d'une baisse brutale du revenu. Pour la requérante, il ne correspond qu'à 38 pour cent de son revenu antérieur.

L'article 14(4) du Règlement de pensions fixe le taux maximal de la pension d'invalidité, et cette limite ne se justifierait pas si le calcul de la pension ne devait tenir compte que des annuités acquises à soixante-cinq ans, à l'exclusion de l'échelon virtuel, car alors le taux de la pension ne pourrait jamais se situer au voisinage de 100 pour cent du dernier traitement.

E. Dans sa duplique, l'Organisation rejette l'accusation de silence opposé aux réclamations de la requérante. Elle a donné des explications non seulement par écrit, mais encore au cours d'entretiens téléphoniques avec le conseil de la requérante. De toute manière, les voies de recours internes n'ont pas été utilisées et la requête n'est pas recevable.

L'OEB insiste sur le caractère arbitraire du système de calcul proposé par la requérante, le grade et l'échelon ne pouvant être déterminés avec certitude qu'aussi longtemps qu'un fonctionnaire est en activité. Les digressions de la requérante sur l'article 14(4) du Règlement de pensions sont sans pertinence, car cette disposition garantit simplement aux agents une pension qui ne soit ni inférieure à 120 pour cent du traitement afférent au grade et à l'échelon les plus bas de l'échelle des traitements, ni supérieure au traitement reçu lorsqu'ils étaient en activité.

CONSIDERE :

1. La requérante, ancienne fonctionnaire et bénéficiaire d'une pension d'invalidité de l'Organisation européenne des brevets, conteste les modalités de calcul appliquées par la défenderesse lors de l'établissement de ses droits au moment de son départ du service.
2. Les textes qui sont à l'origine de la controverse sont les articles 14, paragraphes 1 et 3, et 17 du Règlement de pensions et sont reproduits sous A ci-dessus.
3. Il résulte du dossier que l'incapacité permanente de la requérante a été établie, sur avis de la Commission d'invalidité, avec effet au 1er juin 1992. D'un point de vue technique, les droits de l'intéressée ont été calculés correctement. La divergence de vues entre les parties consiste uniquement en ce que l'administration a pris pour base de calcul du taux de la pension le traitement effectif de la requérante au moment de son départ, c'est-à-dire le traitement du grade A4(2), échelon 7. La requérante estime qu'il fallait prendre en compte un traitement virtuel, soit celui dont elle aurait bénéficié à l'âge limite statutaire de soixante-cinq ans, et correspondant au grade A4(2), échelon 10.
4. Le décompte de la pension d'invalidité fut établi le 4 juin 1992. L'ayant reçu le 6 juin, la requérante fit remarquer aussitôt, par lettre du 9 juin, que le calcul ne lui semblait pas conforme aux dispositions de l'article 14 du Règlement de pensions. Le directeur du personnel lui répondit le 11 juin en attirant son attention, sans autre explication, sur le paragraphe 3 de l'article 14 et sur le paragraphe 1 de l'article 17 du Règlement.
5. Le 3 juillet 1992, le conseil de la requérante adressa à l'administration une lettre circonstanciée dans laquelle il attirait l'attention sur le fait que l'article 14(1) du Règlement assure au fonctionnaire, en cas d'invalidité, une pension d'un montant égal à la pension d'ancienneté à laquelle il aurait eu droit s'il était resté en service jusqu'à l'âge limite statutaire. En vertu de cette disposition, la requérante aurait droit à une pension correspondant à l'échelon 10 du grade A4(2), ce qui serait l'échelon qu'elle aurait atteint à cet âge si elle avait pu rester en service. Le paragraphe 3 de l'article 14, mentionné par l'administration, n'aurait d'autre portée que de préciser que cette détermination doit se faire dans le cadre des barèmes en vigueur au moment de la reconnaissance de l'invalidité, mais sans déroger au principe de parité du paragraphe 1. Le conseil de la requérante demandait en conséquence de rectifier le décompte et de verser à sa mandante le montant résultant d'une détermination correcte de la pension.
6. Dans sa réponse du 16 juillet 1992, le service du personnel se borna à renvoyer la requérante à la lettre citée du directeur du personnel du 11 juin.
7. Devant ce refus, la requérante introduisit la présente requête le 27 août 1992. Elle considère comme objet du litige le décompte du 4 juin 1992, reçu le 6 juin.
8. La défenderesse soulève en premier lieu l'irrecevabilité de la requête, selon elle manifeste : la requérante n'aurait pas épuisé au préalable les moyens internes de recours prévus à l'article 107(1) du Statut des fonctionnaires. La requérante répond que, selon le paragraphe 2 du même article, "les dispositions du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux décisions prises après consultation de la Commission d'invalidité". La défenderesse rétorque que cette exception ne s'applique qu'aux éléments de décision qui font suite à l'avis de la Commission d'invalidité, dont le mandat est purement médical, et non aux éléments administratifs de la décision. Pour sa part, la requérante refuse d'admettre cette distinction qui ne ressort pas du texte de l'article 107; celui-ci, selon elle, concernerait l'ensemble des décisions qui font suite à l'intervention d'une commission d'invalidité.
9. Quant au fond, que la défenderesse n'aborde qu'à titre subsidiaire, elle fait valoir que, selon une pratique constante, le principe de l'article 14(1) du Règlement de pensions n'est pris en considération que pour déterminer le nombre d'annuités à prendre en compte pour le calcul de la pension; quant au traitement servant de base à ce calcul, il devrait être déterminé, selon le paragraphe 3 du même article, en fonction du grade et de l'échelon effectivement atteints au moment de la mise à la retraite; toute autre méthode serait aléatoire puisqu'elle

impliquerait les imprévus d'une carrière hypothétique, dans le déroulement de laquelle pourraient intervenir une multiplicité de facteurs autres que l'échéance automatique des échelons.

10. Le Tribunal relève en premier lieu l'importance du litige : du point de vue de la requérante, en ce que la décision litigieuse fixe de manière définitive ses derniers droits à l'égard de l'OEB; du point de vue de l'Organisation, en ce que l'affaire met en cause, apparemment pour la première fois, l'interprétation donnée dans le passé d'un texte réglementaire dont la signification apparaît à l'analyse comme douteuse. Or, l'attention de l'administration ayant été dûment appelée sur ces doutes, le service du personnel s'est, par deux fois, borné pour toute motivation à renvoyer la requérante au texte réglementaire.

11. Le Tribunal estime qu'en vue de sa position sur le problème de fond soulevé par la requérante il n'est pas nécessaire de trancher la controverse entre parties sur la recevabilité.

12. Quant au fond du litige, force est de constater, comme point de départ, que la rédaction de l'article 14 du Règlement de pensions est effectivement ambiguë. Le paragraphe 1 de cet article assure au fonctionnaire une pension d'invalidité d'un montant "égal au montant de la pension d'ancienneté" qui serait venue à échéance à la limite d'âge statutaire. Appuyée sur ce texte, la requérante estime qu'elle a droit à la pension qui résulterait d'une projection de ce qui aurait pu être sa carrière si elle avait abouti à son terme normal.

13. Mais il convient de faire remarquer que le paragraphe 1 de l'article 14 ne fait cette assimilation que sous réserve de ce qui est dit au paragraphe 3, dont l'objet est de déterminer le traitement servant de base de calcul pour la pension. Or, selon le paragraphe 3, cette détermination doit se faire par référence aux barèmes en vigueur au moment de la constatation de l'invalidité. Cette détermination laisse ouverte la question de savoir s'il faut, dans le cadre de ces barèmes, prendre en considération le traitement effectivement versé au moment de la mise en invalidité, ou y rechercher le traitement virtuel qui résulterait de la projection de carrière envisagée par le paragraphe 1.

14. Le texte du paragraphe 3, dans sa version française, ne donne pas de réponse certaine à cette question. Par contre, la version anglaise semble orienter la solution plutôt en direction de la prise en compte du traitement effectif : "the salary for the grade and step held by the employee in accordance with the scales in force on the date laid down in Article 17, paragraph 1"; et la même inférence peut être faite de la structure grammaticale de la version allemande et du temps de verbe qu'elle emploie : "das Gehalt ... das der ... Dienstaltersstufe des Bediensteten in den Besoldungstabellen entspricht".

15. Tout bien considéré, le Tribunal estime que c'est la thèse du traitement effectif au moment du départ qui doit prévaloir. En effet, s'il est facile d'établir le nombre des annuités à prendre en considération pour établir la carrière fictive définie par le paragraphe 1 de l'article 14, toute extrapolation sur le montant de ce que pourrait être la rémunération en fin de carrière est aléatoire; le cas de la requérante, qui se trouvait proche de l'âge normal de la retraite, est à cet égard peu typique. Il est légitime aussi de prendre ici comme directive la pratique constante de l'administration. Il serait déraisonnable de déstabiliser, par l'interprétation d'un texte imparfaitement rédigé, une pratique administrative considérée jusqu'ici par toutes les parties concernées comme représentative d'un équilibre juste entre la sécurité assurée aux fonctionnaires qui ont normalement poursuivi leur carrière jusqu'à la limite d'âge statutaire et l'effort de solidarité exceptionnel en faveur de ceux qui sont contraints de mettre fin prématurément à leur activité professionnelle en fonction d'aléas étrangers à la sphère de responsabilité de l'employeur.

16. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée quant au fond.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Sir William Douglas, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

José Maria Ruda

William Douglas
P. Pescatore
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.