

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire COOK

Jugement No 1296

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Steven Derek Cook le 24 septembre 1992, la réponse de l'OEB du 14 décembre 1992, la réplique du requérant du 17 mars 1993 et la duplique de l'Organisation en date du 21 avril 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 38, 64, 65, 67 et 69 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, et la circulaire 82, du 19 février 1981, intitulée "Directives relatives à l'article 67, paragraphe 2, et à l'article 69, paragraphe 3, lettre a), du Statut des fonctionnaires";

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. L'article 67(2) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets exige du fonctionnaire à qui l'OEB verse des allocations pour charges de famille qu'il déclare les allocations "de même nature" versées par ailleurs à lui-même, à son conjoint ou aux personnes à sa charge, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu du Statut. La circulaire 82, du 19 février 1981, qui donne des directives pour l'application des articles 67(2) et 69(3) a) du Statut des fonctionnaires de l'OEB, prévoit que les sommes versées par une tierce partie sous forme d'allocation à un fonctionnaire au titre d'une personne qui se trouve à sa charge seront déduites du montant que l'OEB aurait normalement payé à ce fonctionnaire au titre de cette personne à charge.

Le requérant, ressortissant britannique, et son épouse, ressortissante française, ont trois enfants, dont l'un est handicapé. Le requérant est entré au service de l'OEB en 1985 en qualité d'examineur de brevets affecté à la Direction générale 1 (DG1), à La Haye. Il a droit aux allocations pour charges de famille en vertu de l'article 67(1) du Statut des fonctionnaires et reçoit des allocations pour deux enfants à charge et pour un enfant à charge handicapé aux termes de l'article 69. Sa femme n'exerce pas d'emploi salarié.

Par un avis du 8 janvier 1987, le chef du personnel a informé les fonctionnaires qu'"un montant égal au montant du minimum de [l'allocation néerlandaise pour un enfant] sera déduit de l'allocation pour enfant à charge versée par l'OEB".

Le 10 novembre 1989, le chef du personnel a fait distribuer une note relative à l'application des dispositions de la sécurité sociale des Pays-Bas aux conjoints de fonctionnaires de l'OEB ou aux personnes vivant en ménage avec eux, qui résident aux Pays-Bas et ne sont pas eux-mêmes fonctionnaires internationaux. Elle informait les intéressés de leur droit à l'allocation néerlandaise pour enfant compte tenu des modifications apportées par un décret royal du 3 mai 1989, et précisait que pour conserver leur droit à cette allocation, les personnes intéressées devaient s'adresser aux autorités néerlandaises.

Par lettre du 20 mars 1991, le requérant a informé la Section des rémunérations de l'OEB que son épouse avait demandé et reçu de l'Etat néerlandais, avec effet rétroactif pour 1988, 1989 et 1990, pour leurs trois enfants, des allocations dont le montant s'élevait au total à 12 074 florins.

Répondant au requérant le 25 mars 1991, la Section des rémunérations l'a informé du montant qui serait déduit, conformément à l'avis du 8 janvier 1987, des allocations pour enfants à charge qu'il avait reçues de l'OEB, pour tenir compte de l'encaissement des allocations néerlandaises. Le bulletin de paie du requérant pour avril 1991 faisait apparaître une déduction de 271 florins pour ce mois; un bulletin additionnel, également daté d'avril 1991, précisait que la déduction totale sur les allocations de l'OEB pour personnes à charge, pour la période comprise

entre janvier 1988 et mars 1991, s'élevait à 9 000,03 florins.

Par lettre du 2 mai 1991 au Président de l'Office, le requérant a introduit un recours contre les déductions opérées sur ses allocations de l'OEB pour enfants à charge au motif que l'allocation néerlandaise n'était pas un paiement "de même nature" que celles de l'OEB au sens de l'article 67(2) du Statut. Dans son rapport du 16 juin 1992, la Commission de recours a recommandé à l'unanimité de rejeter le recours. A son avis, l'allocation pour enfant servie par les Pays-Bas était bien "de même nature", et elle a cité à l'appui des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes portant sur une disposition similaire en vigueur dans les Communautés.

Par lettre du 30 juin 1992, le directeur de la politique du personnel a communiqué au requérant la décision du Président de l'Office d'accepter la recommandation de la commission. Telle est la décision contestée.

B. Le requérant soutient que, comme l'allocation pour enfant servie par les Pays-Bas et celle qui est versée par l'OEB ne sont pas "de même nature", l'OEB a eu tort d'opérer des déductions sur son traitement au titre de l'allocation néerlandaise pour enfant.

Pour qu'une telle déduction soit valable, le fondement de l'ouverture du bénéfice de l'allocation doit être le même en droit dans les deux cas. Il n'en va pas ainsi en l'occurrence : l'allocation versée par l'OEB est un élément de la rémunération fondé sur les services rendus à l'Office par le fonctionnaire. Le jugement 1041 (affaire Lammineur) démontre que le fonctionnaire doit remplir plusieurs conditions pour avoir droit à des éléments de la rémunération autres que le salaire de base. Une fois que le fonctionnaire a satisfait aux conditions requises pour l'octroi d'une allocation pour enfant à charge, cette allocation fait partie de sa rémunération, conformément à l'article 64(2), qui dispose : "Cette rémunération comprend un traitement de base et, le cas échéant, des allocations et des indemnités." Ce point de vue est confirmé par la pratique de l'OEB, qui opère des déductions de tous les éléments de la rémunération, y compris des allocations pour enfants à charge et enfants handicapés, lorsque le fonctionnaire s'abstient de prêter ses services à l'OEB, par exemple en cas de grève.

L'allocation pour enfant servie par les Pays-Bas est une prestation de base de la sécurité sociale destinée à aider les parents à remplir leurs obligations vis-à-vis de leurs enfants. Si l'allocation versée par l'OEB était de la même nature légale que l'allocation néerlandaise pour enfant, les déductions opérées sur cette allocation à la suite d'une grève équivaldraient à une mesure disciplinaire déguisée. Il cite à l'appui de sa thèse des normes internationales du travail et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. En tout état de cause, l'interdiction du cumul des prestations est illégale puisque l'OEB n'a pas conclu d'accord avec le gouvernement des Pays-Bas sur la définition de l'objet et de la base légale de l'allocation pour enfant.

Il demande l'annulation de la décision prise le 30 juin 1992 par le Président de l'Office, le remboursement des sommes déduites de sa rémunération, avec les intérêts courus à compter de la date des déductions, au taux de 8 pour cent l'an, ainsi que 3 000 florins à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OEB invoque la règle qui interdit le cumul des prestations servies à une seule et même fin, et soutient que l'unique critère propre à déterminer la "nature" d'une allocation est son objet. Le requérant se trompe en prétendant que l'allocation pour personne à charge versée par l'OEB a pour objet de rétribuer des services rendus. L'allocation pour enfant servie par les Pays-Bas et celle que verse l'OEB sont toutes deux destinées à aider les parents à subvenir à l'entretien de leurs enfants.

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ne lie nullement l'OEB ou le Tribunal. De toute manière, les décisions de cette cour confirment que l'allocation pour enfant servie par les Pays-Bas et celle que verse l'OEB en vertu de l'article 67(2) sont "de même nature".

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il relève que, lors de la procédure qui a précédé le jugement 1041, l'OEB avait fait valoir que les allocations avaient pour but de rétribuer les services rendus; elle adopte à présent une position différente.

L'Organisation a gravement enfreint le droit de sa famille à la sécurité juridique : en appliquant sa propre règle sur la déductibilité des allocations versées à une même fin, elle déclare aux autorités néerlandaises et aux autres autorités nationales que ses propres allocations sont des formes de protection sociale.

La déduction est de toute manière viciée sur le plan de la procédure. L'OEB a omis de prendre l'avis du Conseil consultatif général et du Conseil consultatif local, comme le demande l'article 38(3) et (4) du Statut des

fonctionnaires, avant d'adopter une politique de déductions à l'encontre de l'allocation pour enfant servie par les Pays-Bas.

E. Dans sa duplique, l'Organisation répond aux arguments du requérant et développe ses moyens, rejetant en particulier les allégations de vice de procédure.

CONSIDERE :

1. Le requérant est un examinateur de brevets, de grade A3, au service de l'Office européen des brevets, à La Haye. Lui-même et son épouse - qui n'a pas d'emploi salarié - ont trois enfants dont le plus âgé est né en mai 1983. Aux termes de l'article 67(1) du Statut des fonctionnaires de l'OEB, le requérant a droit à des allocations pour charges de famille au titre de ses trois enfants.

2. Dans un avis en date du 10 novembre 1989, le chef du personnel a informé les fonctionnaires que, du fait que le système national de sécurité sociale s'étendait à tous les résidents des Pays-Bas, leurs conjoints ou les personnes vivant en ménage avec eux étaient invités à demander les allocations pour enfants et autres prestations nationales. Le 20 mars 1991, le requérant a écrit à l'administration en déclarant que la demande d'allocations pour enfants présentée par son épouse aux termes de la loi sur l'assurance nationale avait été acceptée et qu'elle avait perçu ces allocations pour leurs trois enfants, avec effet rétroactif à compter de 1988.

3. En avril 1991, l'OEB, agissant en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 67(2) du Statut des fonctionnaires, a adressé au requérant des bulletins de paie portant déduction de 271 florins pour le mois courant et l'informant de la retenue d'un montant supplémentaire de 9 000,03 florins à titre de remboursement pour la période comprise entre janvier 1989 et mars 1991. Le 2 mai 1991, le requérant a formé un recours interne, que le Président a rejeté par une lettre qu'il lui a adressée le 30 juin 1992 et qui est la décision attaquée dans la présente affaire.

4. Le système de sécurité sociale des Pays-Bas accorde une allocation pour enfant dénommée *kinderbijslag*. Cette prestation est servie sans condition de revenu et versée à l'un ou l'autre des parents résidant légalement aux Pays-Bas.

5. L'article 67(2) du Statut des fonctionnaires de l'Office dispose :

"Le fonctionnaire bénéficiaire d'allocations pour charges de famille est tenu de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs à lui-même, à son conjoint ou aux personnes à sa charge, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu du présent statut."

Cette disposition est identique à l'article 67(2) du Règlement du personnel des Communautés européennes, la seule différence étant la référence aux articles applicables du Règlement. Comme dans le Règlement du personnel des Communautés, les allocations pour charges de famille comprennent l'allocation de foyer, l'allocation pour personne à charge et l'indemnité d'éducation.

6. La question fondamentale en l'espèce est de savoir si l'allocation que l'épouse du requérant reçoit de l'Etat néerlandais - le *kinderbijslag* - est "de même nature" que l'allocation pour personne à charge versée par l'OEB.

Le requérant prétend qu'elle ne l'est pas. Il soutient qu'elle est un élément de base de la sécurité sociale destiné à assurer le bien-être de tous les enfants vivant aux Pays-Bas, alors que l'allocation de l'OEB est un élément de la rémunération versée à un fonctionnaire de l'OEB pour les services qu'il a rendus. Il cite la convention (No 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, de l'Organisation internationale du Travail, aux termes de laquelle les allocations périodiques pour enfants à charge doivent être servies pendant toute la période y ouvrant droit. Il attire l'attention sur le fait que l'allocation néerlandaise est inaliénable, alors que celle de l'OEB est sujette à déduction, par exemple en cas de participation du fonctionnaire à une grève. L'OEB soutient que l'allocation néerlandaise et la sienne propre sont toutes deux destinées à fournir une aide aux parents pour faire face aux frais d'entretien de leurs enfants.

7. Comme le requérant et l'OEB le reconnaissent, le Tribunal n'est pas lié par les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes mais, dans la mesure où l'article 67(2) du Statut des fonctionnaires de l'OEB est dérivé de l'article portant le même numéro du Règlement du personnel des Communautés européennes, les décisions de la cour n'en sont pas moins utiles au Tribunal pour se forger une conviction.

Dans une affaire (Emer c. Commission des Communautés européennes (affaire 14/77)), la question était de savoir si des allocations servies en Belgique - l'allocation familiale versée à l'occasion des vacances et l'allocation familiale spéciale - étaient de la même nature que l'allocation versée par les Communautés pour un enfant à charge. La cour a décidé qu'elles ne l'étaient pas.

Le requérant lui-même cite d'autres décisions de la cour, mais aucune des affaires mentionnées ne correspond exactement au présent cas d'espèce.

8. En tout état de cause, l'article 67(2) du Statut des fonctionnaires de l'OEB doit être interprété dans le contexte des règles propres de l'Organisation, et non pas par référence au droit communautaire.

Aux termes du jugement 1041 (affaire Lammineur), le Tribunal a considéré que l'article 64(2), intitulé "Détermination de la rémunération" et qui dispose que la "rémunération comprend un traitement de base et, le cas échéant, des allocations et des indemnités", ne saurait être dissocié de la référence à la "rémunération" à l'article 65(1) b). Dans le Statut des fonctionnaires de l'OEB, ce terme désigne à la fois le traitement de base et les allocations.

9. L'allocation pour personne à charge versée par l'OEB et l'allocation nationale sont toutes deux servies pour les charges et les obligations liées aux responsabilités familiales. Leur objet est le même, à savoir contribuer aux frais d'entretien des enfants de la famille. Ni le fait que l'allocation néerlandaise pour enfant soit versée à la femme, ni son inaliénabilité - disposition courante dans la législation de la sécurité sociale - n'en modifient l'objet essentiel ou ne la transforment en quelque chose de différent par nature de l'allocation de l'OEB.

10. L'interdiction du cumul des prestations est incluse dans l'article 67(2) du Statut qui se fonde sur le principe selon lequel nul ne devrait recevoir en même temps des allocations familiales de même nature de sources différentes. Cet article prévient aussi le risque de discrimination entre membres du personnel résidant dans des pays différents, en particulier lorsque, comme l'a relevé la Commission de recours, la législation de certains Etats membres de l'OEB exclut déjà les fonctionnaires de l'Office du droit aux allocations familiales nationales.

11. Dans sa réplique, le requérant soutient en outre que la politique de déduction de l'allocation nationale de celle de l'OEB pour personne à charge n'est pas fondée sur une décision du Conseil d'administration, n'a pas été au préalable soumise au Conseil consultatif général, conformément à l'article 38(3) du Statut, et n'est pas conforme aux termes de la circulaire 82 du 19 février 1981 pour ce qui est du calcul des déductions.

S'agissant du premier moyen, le pouvoir de déduire des allocations "de même nature" découle des dispositions de l'article 67(2) du Statut des fonctionnaires et aucune autre décision du Conseil d'administration n'est requise à cet effet : la détermination de la fraction de l'allocation néerlandaise qui est "de même nature" que l'allocation de l'OEB relève d'une décision administrative de l'Office européen des brevets.

Quant à l'allégation visant l'omission de consulter le Conseil consultatif général, il suffit de relever que la circulaire 82 a été publiée après consultation dudit Conseil lors de sa 14e réunion en novembre 1980.

S'agissant du troisième moyen, le requérant est également dans l'erreur. Le paragraphe de la circulaire dont il fait mention a trait à des "prestations régulières de tiers", c'est-à-dire de sources privées, comme par exemple les allocations d'entretien versées aux enfants de parents divorcés. Ce paragraphe ne s'applique pas aux allocations versées par l'Etat.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Michel Gentot, 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.

(Signé)

William Douglas
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner

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