

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaire RIVERO

Jugement No 1324

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Carlos Gabriel Rivero le 22 avril 1993, la réponse de l'OEB datée du 9 juillet, la réplique du requérant du 19 août et la duplique de l'Organisation en date du 27 septembre 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 8(a), 60 et 108 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, et les circulaires Nos 22 et 197, datées respectivement des 16 janvier 1979 et 20 décembre 1990;

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 60 du Statut des fonctionnaires de l'OEB, modifié par décision du Conseil d'administration en date du 7 décembre 1990 avec effet à compter du 1er juillet 1990, se lit comme suit :

"Congé dans les foyers

(1) Les fonctionnaires qui ont la nationalité d'un Etat autre que celui sur le territoire duquel est situé leur lieu d'affectation bénéficient d'un congé supplémentaire de huit jours ouvrés tous les deux ans pour se rendre dans leurs foyers. Les frais de voyage afférents à ce congé sont remboursés...

(2) Pour l'application du présent statut, le foyer du fonctionnaire est le lieu avec lequel il a les liens les plus étroits hors du pays où se trouve son lieu de travail permanent. Ce lieu se détermine lors de l'entrée en fonctions, compte tenu du lieu de résidence de la famille du fonctionnaire, de celui où il a été élevé et de tout lieu où il peut posséder des biens.

Toute révision de cette détermination ne pourra éventuellement avoir lieu que par décision spéciale du Président de l'Office prise sur demande dûment motivée du fonctionnaire."

Le requérant, qui a la double nationalité argentine et italienne, est né en 1962 à Dolores, dans la province de Buenos Aires, en Argentine, où il a vécu jusqu'à l'âge de vingt-quatre ans. Il est entré au service de l'OEB le 2 avril 1990 en qualité d'examineur de brevets à la Direction générale 1 à La Haye. L'offre d'emploi datée du 7 décembre 1989, qu'il a acceptée par télex du 21 décembre, stipulait que sa nomination était subordonnée à la présentation d'un document officiel prouvant qu'il avait la nationalité italienne, et désignait Rome comme le lieu de ses "foyers" au sens où l'entend l'article 60.

Dans une lettre datée du 7 février 1990, il a indiqué au fonctionnaire chargé du recrutement que "pendant ses premiers mois" de résidence aux Pays-Bas, sa "fiancée" vivrait avec lui et qu'elle serait à sa charge; il a précisé qu'elle était "juriste, de nationalité italienne". Ils se sont mariés le 14 décembre 1990.

Par circulaire No 197 du 20 décembre 1990, l'OEB a informé le personnel des nouvelles dispositions prises en matière de congés dans les foyers et d'indemnité d'expatriation, et a invité les fonctionnaires s'estimant concernés par ces dispositions à fournir toute preuve de nationalité et à indiquer ce qu'ils considèrent comme leurs "foyers" au sens de l'article 60 tel que modifié le 1er juillet 1990.

Par lettre du 14 août 1991, le requérant a demandé au Président de l'Office d'accepter que ses foyers ne soient plus

à Rome mais à Buenos Aires, au motif qu'il était né et avait été élevé en Argentine, que sa famille et celle de sa femme y résidaient et que lui-même et sa femme avaient tous deux la nationalité argentine. Au nom du chef du Bureau du personnel, un administrateur du personnel a rejeté sa demande dans une note du 5 septembre 1991 en arguant du fait qu'il n'y avait pas eu de changement dans la situation personnelle du requérant depuis son recrutement : aux termes des textes en vigueur, notamment de la circulaire No 22 en date du 16 janvier 1979, les foyers se situent normalement dans un "Etat contractant", et l'OEB avait recruté le requérant en tant que ressortissant d'un tel Etat, l'Italie.

Dans une note adressée au Président et datée du 18 septembre 1991, le requérant a maintenu sa demande en faisant remarquer que son mariage avait changé sa situation personnelle après son entrée au service de l'OEB et que le pays avec lequel il entretenait "les liens les plus étroits" hors de son lieu d'affectation est l'Argentine.

Par lettre du 17 octobre, le directeur principal de l'administration lui a fait savoir que le Président n'était "pas disposé" à modifier le lieu de ses foyers.

Le 29 novembre, le requérant a introduit un recours interne en application de l'article 108 du Statut des fonctionnaires. Dans son rapport du 18 septembre 1992, la Commission de recours a recommandé à l'unanimité que le Président accepte le recours. Toutefois, par lettre du 8 janvier 1993, le directeur de la politique du personnel a fait savoir au requérant que le Président estimait qu'il n'y avait pas de motifs valables justifiant un réexamen du cas. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la nouvelle politique de l'OEB en matière de congés dans les foyers l'autorise à faire changer le lieu des siens de Rome à Dolores, dans la province de Buenos Aires. L'article 60(2) du Statut des fonctionnaires donne pouvoir au Président de changer le lieu des foyers d'un fonctionnaire lorsque ce dernier peut faire état de motifs valables. Certes, l'article 60(2) dispose que la révision a lieu par "décision spéciale", mais la décision n'est qualifiée de "spéciale" que parce qu'elle intervient après que le fonctionnaire a pris ses fonctions, et non parce qu'elle nécessite des circonstances "exceptionnelles".

Lorsque l'OEB a initialement déterminé le lieu de ses foyers, elle a commis une erreur de droit. Comme l'a considéré le Tribunal dans son jugement 525 (affaire Hakin No 5), pour déterminer le foyer du fonctionnaire, l'article 60 recourt au critère du lieu avec lequel le fonctionnaire a "les liens les plus étroits", où sa famille réside, où il a été élevé et où il possède des biens. Contrairement à ce que lui avait fait croire, lors d'un entretien du 2 avril 1990, un fonctionnaire chargé du recrutement, les foyers ne doivent pas obligatoirement être situés dans un Etat membre.

Le requérant soutient par ailleurs qu'en refusant de modifier le lieu de ses foyers, le Président n'a pas tenu compte de faits essentiels. Neuf mois après sa nomination, il s'est marié avec une femme de nationalité argentine qui a également obtenu la nationalité italienne à l'âge de vingt-sept ans. Ses liens avec l'Argentine, où vivent sa famille et celle de sa femme, se sont encore renforcés depuis la naissance de leurs deux enfants, et il a passé au moins sept semaines par an dans ce pays depuis 1986.

En l'autorisant à prendre ses congés dans les foyers seulement dans un pays avec lequel lui et sa famille n'ont aucun lien spécial, dans lequel ils ne possèdent aucun bien et où ils n'ont aucun parent proche, l'OEB manque à son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires.

Depuis que l'Office a adopté une nouvelle politique en matière de congés dans les foyers, le lieu de ceux-ci n'est plus restreint aux seuls Etats membres. Ayant autorisé d'autres fonctionnaires à désigner un Etat non membre comme le lieu de leurs foyers, l'OEB a violé le principe de l'égalité de traitement en refusant cette possibilité au requérant.

Le requérant demande l'annulation de la décision du Président en date du 8 janvier 1993 et la désignation de Dolores, dans la province de Buenos Aires, comme lieu de ses foyers. Il demande aussi 7 000 florins à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que la requête n'est pas fondée. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 8(a) du Statut des fonctionnaires, tout candidat, pour être nommé fonctionnaire, doit être ressortissant d'un des "Etats contractants, sauf dérogation exceptionnelle accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination". Or il n'y a pas eu de dérogation dans le cas du requérant : son recrutement a été effectué dans le cadre d'une campagne

visant à accroître le nombre des examinateurs italiens en vue d'une meilleure répartition géographique du personnel entre les Etats membres. Il a accepté Rome comme lieu de ses foyers en décembre 1989 et ses objections à la décision initiale sont forcloses.

Sur le fond, l'OEB explique que le Président ne fait usage de son large pouvoir d'appréciation pour réexaminer la désignation des foyers d'un fonctionnaire que dans des cas exceptionnels, à savoir lorsqu'est intervenu un changement radical dans la situation personnelle du fonctionnaire. Or le requérant a indiqué à l'administration, dans sa lettre du 7 février 1990, qu'il allait épouser une citoyenne italienne et, dans la mesure où les fiançailles entre Italiens impliquent "une intention réelle de se marier", le simple fait du mariage ne constitue pas un changement assez important pour justifier un réexamen du lieu des foyers.

La défenderesse rejette l'accusation de manquement à son devoir de sollicitude : c'est le requérant qui a en fait abusé de la bonne foi de l'Organisation en mettant en avant la nationalité italienne de son épouse et en acceptant Rome comme lieu de ses foyers.

L'Organisation soutient que la modification de l'article 60 avec effet à compter de juillet 1990 n'a pas affecté la liste des pays dans lesquels peuvent être pris les congés dans les foyers : le lieu habituel du congé dans les foyers s'est toujours situé dans l'Etat contractant dont le fonctionnaire possède la nationalité.

Quant à la prétendue violation du principe de l'égalité de traitement, les cas auxquels se réfère le requérant sont différents du sien en fait comme en droit.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments initiaux. Dans la mesure où il ne demande pas que la modification du lieu de ses foyers soit rétroactive, il ne conteste pas, à l'évidence, la décision initiale; ce qu'il désire, c'est que cette décision soit réexaminée. En février 1990, il n'entrait aucunement dans ses intentions de se marier et il n'avait donc pas de raison alors de mentionner l'autre nationalité de sa future femme. Citant des cas où l'administration a refusé de reconnaître les foyers d'un fonctionnaire parce qu'ils n'étaient pas situés dans un Etat membre, il affirme que ce n'est qu'après la publication de la circulaire No 197 qu'elle a commencé à autoriser les congés dans les foyers dans des Etats non membres.

E. Dans sa duplique, l'OEB estime que la réplique du requérant ne comporte rien qui puisse l'amener à revoir sa position. Elle commente les questions soulevées par le requérant en relevant notamment que les modifications, citées par ce dernier, du lieu des foyers d'autres fonctionnaires n'ont rien à voir avec son cas, car il s'agit de fonctionnaires dont le domicile se situait dans le pays où ils travaillaient et qui ne pouvaient pas avoir leurs foyers ailleurs avant l'entrée en vigueur de la version révisée de l'article 60(1). De toute façon, ou bien les circonstances dont le requérant fait état existaient avant son recrutement - et dans ce cas il ne peut s'en prendre qu'à lui-même pour ne pas les avoir évoquées en temps utile -, ou bien elles étaient faciles à prévoir, comme ce fut le cas pour son mariage.

CONSIDERE :

1. Le requérant demande l'annulation de la décision prise le 8 janvier 1993 par le Président de l'Office européen des brevets de rejeter sa demande de changement du lieu de ses "foyers" de Rome à Dolores, dans la province de Buenos Aires. L'article 60 du Statut des fonctionnaires, qui contient les règles applicables au congé dans les foyers du personnel de l'OEB, est reproduit sous A. Le Président a indiqué deux raisons à son refus : premièrement, la modification de l'article 60 du Statut des fonctionnaires de l'OEB à compter du 1er juillet 1990, notifiée au personnel par la circulaire No 197 du 20 décembre 1990, n'affecte pas la procédure de révision du lieu des foyers d'un fonctionnaire; deuxièmement, les événements qui ont modifié la situation personnelle du requérant après son entrée en fonctions ne justifient nullement un changement du lieu de ses foyers.

2. A titre préliminaire, il convient de relever que, sans plaider l'irrecevabilité de la requête, l'Organisation indique dans sa réponse que le requérant a trop tardé à présenter son recours et a donc "perdu sa chance d'exposer les circonstances qu'il a fait valoir tardivement à l'appui de sa demande de révision". Toutefois, dans le même mémoire, elle reconnaît :

"A supposer que son recours ... du 29 novembre 1991 eût concerné expressément la désignation initiale du lieu de ses foyers [à Rome], il aurait été irrecevable pour cause d'introduction tardive. D'un autre côté, il était recevable dans la mesure où il avait expressément et exclusivement pour but de modifier le lieu du congé dans les foyers ...

étant donné que tout fonctionnaire est libre d'introduire une demande de révision à tout moment si les circonstances le justifient."

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner "que, aux fins de l'article 60(2) [du Statut], la détermination du lieu de ses 'foyers' soit révisée". Autrement dit, il demande un changement de ce lieu, et la défenderesse elle-même ayant reconnu la recevabilité de la demande, les moyens de la requête sur le fond sont examinés ci-après.

3. Le requérant allègue une violation du principe de l'égalité de traitement : l'Organisation a accordé un congé dans les foyers en Argentine à un fonctionnaire possédant la double nationalité allemande et argentine, alors qu'elle le lui a refusé à lui, qui est un citoyen argentin et italien. De plus, un nouveau fonctionnaire ayant la double nationalité canadienne et italienne a été autorisé à prendre son congé dans les foyers au Canada. Les nouveaux fonctionnaires qui ont la nationalité argentine en plus d'une autre et qui ont leurs véritables "foyers" en Argentine se sont vu automatiquement désigner l'Argentine comme lieu de leurs "foyers". Selon le requérant, les décisions intervenues dans ces cas sont dues à un changement dans la politique de l'OEB, survenu après la modification par le Conseil d'administration du paragraphe 1 de l'article 60 à compter du 1er juillet 1990. Il soutient que cette nouvelle politique permet désormais aux fonctionnaires ayant une double nationalité de faire déterminer le lieu de leurs foyers en dehors du territoire des Etats membres de l'OEB, si les circonstances le justifient. Il relève que le texte de l'article 60(1) en vigueur depuis le 1er juillet 1990 accorde le congé dans les foyers aux "fonctionnaires qui ont la nationalité d'un Etat autre que celui sur le territoire duquel est situé leur lieu d'affectation", alors que la version antérieure ne l'accordait qu'aux fonctionnaires qui avaient droit à l'indemnité d'expatriation et qui ne possédaient pas la nationalité de l'Etat où se trouvait leur lieu de travail.

4. L'OEB objecte qu'en ce qui concerne le prétendu changement de politique, la modification de l'article 60 n'a pas affecté les règles applicables au réexamen du lieu des "foyers" du fonctionnaire, mais "ne concernait que la détermination initiale du lieu du congé dans les foyers". Elle précise que : "le lieu du congé dans les foyers continue comme auparavant à se situer sur le territoire de l'Etat contractant dont le fonctionnaire possède la nationalité, à moins que les circonstances ne justifient le choix d'un autre Etat". Répondant à l'accusation du requérant sur la violation du principe de l'égalité, l'Organisation soutient que les cas qu'il a mentionnés n'ont aucune pertinence parce qu'ils "diffèrent" du sien "en droit et en fait". Le fonctionnaire ressortissant de l'Argentine et de l'Allemagne n'avait pas droit au congé dans les foyers avant la modification de l'article 60 parce qu'il avait la nationalité de l'Etat où se trouvait son lieu de travail; au contraire, le cas du requérant portait non pas sur la détermination initiale, mais sur le réexamen, du lieu des foyers. Quant au fonctionnaire ayant la double nationalité italienne et canadienne, le lieu de ses foyers avait été désigné en Italie lors de son recrutement, mais il a fourni des raisons particulières justifiant un changement de ce lieu. L'Organisation ajoute qu'"il ne peut être question de la désignation automatique de l'Argentine" comme lieu des foyers des "nouveaux fonctionnaires qui possèdent également la nationalité argentine".

5. Dans le jugement 525 (affaire Hakin No 5), qui portait également sur une demande d'un fonctionnaire de l'OEB de réviser la détermination du lieu de ses foyers aux termes de l'article 60(2), le Tribunal a déclaré que cette révision constituait "une mesure exceptionnelle". Il a déclaré au considérant 4 :

"Le Président exerce cette compétence dans le cadre de son pouvoir d'appréciation. Le Tribunal n'annule les décisions relevant du pouvoir d'appréciation que si elles émanent d'un organe incompétent, sont affectées d'un vice de forme ou de procédure, reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir ou tirent du dossier des conclusions manifestement inexactes."

6. En l'espèce, la décision attaquée repose sur une erreur de droit, et l'erreur consiste en une mauvaise interprétation du principe de l'égalité de traitement.

7. Dans le jugement 1194 (affaire Vollering), le Tribunal a défini le principe de l'égalité de traitement comme suit :

"Il ressort de la jurisprudence du Tribunal de céans que, pour qu'il y ait violation de ce principe, il faut que l'administration ait traité de façon différente des agents se trouvant dans la même situation de droit et de fait. Autrement dit, le principe se traduit en ces termes : à situation de fait semblable, traitement juridique semblable; à situation de fait différente, traitement juridique différent. Par conséquent, un traitement différent se justifie à condition qu'il découle logiquement de l'une et de l'autre situation et qu'il soit raisonnable."

La situation du requérant est-elle en fait et en droit différente de celle des fonctionnaires possédant la double

nationalité dont il cite le cas ?

8. L'OEB déclare qu'elle l'est. Dans tous les autres cas cités, à l'exception d'un seul, le Président de l'Office avait déterminé le lieu des foyers lors de l'entrée en service, alors qu'ici la décision devait porter sur la révision d'une détermination antérieure. Ce n'est que dans le cas du fonctionnaire ayant la double nationalité italienne et canadienne que le Président a estimé que les circonstances particulières sur lesquelles il s'était fondé étaient suffisamment convaincantes pour qu'il accorde la modification.

9. Le moyen de l'Organisation sur ce chef ne peut être retenu parce qu'il n'y a pas de différence de fond entre la détermination initiale et la révision du lieu des "foyers". Dans les deux cas, la décision du Président a le même objet, qui est de déterminer le lieu où le fonctionnaire peut prendre son congé dans les foyers; la désignation initiale de ce lieu et sa révision ne peuvent, en toute régularité, être décidées selon des critères différents. Il serait contraire au principe de l'égalité de traitement qu'un nouveau fonctionnaire qui a des liens étroits avec le pays de l'une de ses deux nationalités bénéficie de la désignation automatique de ce pays comme lieu de ses foyers alors que, dans des circonstances identiques, un autre fonctionnaire se la voie refuser simplement du fait qu'il s'agit d'un cas de révision et non d'une désignation initiale. Comme la distinction n'est pas fondée en droit, la décision attaquée ne peut être maintenue.

10. Il se pose maintenant la question de savoir si la situation du requérant justifie le changement de désignation de ses foyers aux termes de l'article 60 du Statut. Selon le paragraphe 2 de cet article, "le foyer du fonctionnaire est le lieu avec lequel il a les liens les plus étroits hors du pays où se trouve son lieu de travail permanent", et l'Organisation doit tenir compte du "lieu de résidence de la famille du fonctionnaire, de celui où il a été élevé et de tout lieu où il peut posséder des biens".

11. Le Tribunal est convaincu, en se fondant sur le dossier, que le pays avec lequel le requérant a "les liens les plus étroits" est l'Argentine. Il y est né et il n'a acquis la nationalité italienne par application du jus sanguinis qu'en 1986, à l'âge de vingt-quatre ans. Il a fait ses études primaires, secondaires et universitaires en Argentine et il n'a fait en Italie que ses études de troisième cycle. Ses parents, ses grands-parents et les autres membres de sa famille y vivent. Sa femme a elle aussi la double nationalité argentine et italienne et a passé la plus grande partie de sa vie en Argentine. C'est dans ce pays qu'ils se sont mariés en 1990. Le requérant déclare - et l'OEB ne le conteste pas - que, depuis son arrivée en Europe, il s'est rendu régulièrement en Argentine pour y passer sept semaines par an.

12. Il s'ensuit que le requérant a droit à la révision de la détermination du lieu de ses foyers aux termes du paragraphe 2 de l'article 60 du Statut et que ce lieu doit être modifié en conséquence.

13. Comme sa requête est accueillie, il a droit aux dépens dont le montant est fixé à 3 000 florins.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Président du 8 janvier 1993 est annulée.
2. Le lieu des foyers du requérant sera changé de Rome à Dolores, dans la province de Buenos Aires, en Argentine.
3. L'Organisation versera au requérant 3 000 florins à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

(Signé)

José Maria Ruda
William Douglas
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

