

**QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION**

**Jugement n° 2411**

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. E. K. L. le 12 décembre 2003 et régularisée le 19 janvier 2004, la réponse de l'OEB du 13 avril, la réplique du requérant en date du 20 mai et la duplique de l'Organisation du 24 juin 2004;

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 et les allégations suivants :

A. L'article 70 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, porte sur l'allocation pour personne à charge et se lit comme suit :

«L'allocation pour personne à charge [...] peut être accordée pour un ascendant, un parent ou un allié par le Président de l'Office sur présentation de pièces justificatives lorsque le fonctionnaire ou son conjoint assure principalement et continuellement l'entretien de cette personne, en exécution d'une obligation légale ou judiciaire.»

Le requérant est un ressortissant espagnol né en 1955. Il est entré au service de l'Office le 1<sup>er</sup> octobre 1989, en qualité d'examineur. Dans une lettre datée du 28 juin 1999, il a demandé à bénéficier d'une allocation pour personne à charge, au titre de l'article 70, pour ses parents. Par lettre du 16 novembre 1999, il a fourni les pièces justificatives requises et a demandé que l'allocation lui soit payée rétroactivement à dater d'août 1996. Le Service rémunération lui a répondu, le 3 mars 2000, qu'il recevrait l'allocation avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Dans une lettre du 13 mars, l'intéressé a de nouveau demandé que l'allocation lui soit payée rétroactivement à dater du 1<sup>er</sup> août 1996 au motif que ses parents étaient à sa charge depuis cette date. Le chef de l'administration du personnel a refusé cette demande le jour même lors d'une conversation téléphonique. Par lettre du 14 mars, le requérant a demandé une réponse écrite. Le 15 mars, le chef de l'administration du personnel a confirmé le refus par courrier électronique, invoquant la «pratique de l'Office».

Dans un courrier électronique daté du 30 mars 2000 et adressé à ce même fonctionnaire, le requérant a de nouveau présenté sa demande de paiement rétroactif de l'allocation, mais à dater du 1<sup>er</sup> septembre 1996. Il demandait qu'en cas de refus son courrier électronique soit considéré comme introduisant un recours interne, conformément à l'article 108 du Statut des fonctionnaires. Dans un autre courrier électronique du 19 juin 2000 toujours adressé au chef de l'administration du personnel, il s'est enquis de l'état d'avancement de l'examen de son recours interne. Des courriers électroniques ont ensuite été échangés les 20 novembre 2000, 15 novembre 2001 et 26 octobre 2002 entre le requérant et un fonctionnaire de l'administration du personnel, dans lesquels ils ont discuté de l'«affaire» en attendant une «réponse définitive» de l'administration.

Par une lettre du 8 mai 2003 adressée au président de la Commission de recours, le requérant a demandé à quelle date son recours serait examiné. La direction du droit applicable aux agents a fait savoir à l'intéressé, dans une lettre datée du 4 août 2003 et reçue le 15 septembre, que la décision de lui octroyer l'allocation pour personne à charge à compter de 1999 était définitive et que, «suite au silence de l'administration, il [lui] aurait été possible d'attaquer la décision contestée devant le Tribunal de céans». Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant rappelle qu'on lui a octroyé l'allocation pour personne à charge, en application de l'article 70 du Statut des fonctionnaires, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Or il considère qu'aux termes dudit article, il a le droit de percevoir cette allocation avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> septembre 1996, étant donné que ses parents sont financièrement à sa charge depuis août 1996.

Il réclame l'annulation de la décision du 4 août 2003. Il demande que l'OEB lui accorde l'allocation pour personne à charge avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 1996 et qu'elle lui verse les sommes restant dues à ce titre.

C. Dans sa réponse, l'OEB se dit prête à considérer la requête comme recevable étant donné que le requérant avait envoyé son recours à temps, bien que celui-ci ne soit pas parvenu au Bureau du personnel dans les délais prescrits.

Sur le fond, l'OEB prétend que la requête est dénuée de fondement. Le but de l'allocation pour personne à charge, qui est d'aider les fonctionnaires assurant «principalement et continuellement» l'entretien de cette personne, n'est atteint que si l'allocation est payée «tous les mois». Les fonctionnaires sont informés de leurs droits et obligations en la matière puisque des copies du Statut et des autres textes pertinents sont à leur disposition. Citant la jurisprudence, l'OEB rappelle que «l'ignorance de la loi n'est pas une excuse valable» et que le requérant ne saurait prétendre ne pas avoir été au courant des dispositions en vigueur avant 1999, d'autant plus que son engagement a été confirmé en 1990.

L'OEB considère que sa pratique consistant à ne pas donner un effet pleinement rétroactif à l'octroi des allocations est légitime dans la mesure où toute modification rétroactive accroît considérablement la charge de travail de l'administration. De plus, il est difficile de vérifier l'exactitude de la déclaration d'un fonctionnaire concernant des faits intervenus des années auparavant. L'Office a pour pratique de payer l'allocation pour personne à charge rétroactivement à partir du début de l'année au cours de laquelle la demande a été soumise, si les conditions d'octroi sont réunies au 1<sup>er</sup> janvier de ladite année. Le requérant a soumis sa demande, accompagnée des pièces justificatives, en 1999 et l'Office ne pouvait donc octroyer l'allocation qu'avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de cette année-là.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que son recours a été formé dans les délais impartis et que la question de la recevabilité ne se pose donc pas.

Sur le fond il affirme que, puisque l'allocation a été octroyée, le seul point en litige est la date à partir de laquelle elle doit être payée. Il explique que s'il n'a pas demandé l'allocation en 1996 c'est parce qu'il n'en avait pas besoin à cette époque. Selon lui, l'administration ne saurait invoquer valablement une surcharge de travail pour refuser de lui octroyer cette allocation à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1996.

E. Dans sa duplique, l'OEB fait remarquer que ce n'est qu'en raison des circonstances particulières de l'espèce qu'elle est prête à considérer la requête comme recevable.

Sur le fond, elle fait valoir que le principe selon lequel «l'ignorance de la loi n'est pas une excuse valable» est un principe général et fondamental du droit propre à garantir la sécurité juridique. Si le requérant souhaitait connaître les dispositions applicables, il fallait qu'il demande des éclaircissements au Bureau du personnel lorsqu'il a commencé à assurer l'entretien de ses parents. De plus, c'était à lui qu'il revenait de soumettre dans les délais impartis une demande d'allocation pour personne à charge. C'est donc parce qu'il n'a pas agi avec la diligence voulue que la question de la rétroactivité s'est posée. L'OEB soutient qu'elle s'est conformée à sa propre pratique; elle a respecté son devoir de sollicitude envers son personnel. L'Organisation ajoute que l'octroi d'une rétroactivité pleine et entière sur plusieurs années impliquerait une lourde charge budgétaire; ce serait également contraire à l'objectif même de l'allocation.

## CONSIDÈRE :

1. Le requérant a demandé en 1999 à bénéficier de l'allocation pour personne à charge en application de l'article 70 du Statut des fonctionnaires de l'OEB. Il assurait l'entretien de ses parents depuis 1996 car son père ne percevait pas de retraite. L'OEB lui a octroyé l'allocation avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1999 mais a rejeté sa demande de paiement rétroactif à compter de septembre 1996, date à laquelle son père avait atteint l'âge de soixante-cinq ans. L'Office a motivé ce refus en invoquant sa pratique de n'accorder de paiement rétroactif qu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au cours de laquelle la demande d'allocation est soumise. Il en a été décidé ainsi en 2000; le requérant a été informé qu'aucune «directive» écrite n'existait sur ce point, mais que telle était la «pratique de l'Office». Ces faits sont incontestés, mais l'OEB attendra trois ans avant de faire savoir au requérant — le 4 août 2003 — que

telle était sa position définitive.

2. La défenderesse s'appuie sur le principe selon lequel nul ne devrait être autorisé à se prévaloir de son ignorance de la loi, et elle invoque à cet effet le jugement 1700. Il convient toutefois de noter que le Statut des fonctionnaires peut prescrire un délai pour demander une allocation donnée (voir, par exemple, le paragraphe 12 de la partie IV de l'article 71 relatif à l'indemnité d'éducation) ou ne pas le faire. L'allocation pour personne à charge appartient à cette deuxième catégorie : l'article 70 ne prescrit pas de délai et c'est la raison pour laquelle le Tribunal a considéré qu'aux termes de ce type de disposition, il existe un «droit» à la rétroactivité (voir le jugement 322).

3. Le jugement 322 concernait une allocation pour enfant à charge, et les règles de l'organisation concernée disposaient qu'aucun fonctionnaire ne pouvait demander d'allocation familiale sans avoir informé l'administration de la naissance d'un enfant. Le Tribunal avait considéré ce qui suit :

«Aucune disposition du Statut ne prévoit de délai à cet effet. En particulier, il n'est pas question de la prescription du droit aux allocations, c'est à dire de l'extinction de ce droit en cas de non indication de la naissance dans un délai déterminé.» (Voir le jugement 322, au considérant 3.)

Toute organisation devrait comprendre que, suite à l'interprétation par le Tribunal d'un droit à la rétroactivité lorsque aucun délai n'est fixé, elle ne peut modifier cette situation qu'en adoptant des règles différentes. Il existe bien dans le Statut de l'OEB une disposition spéciale concernant l'indemnité d'éducation, de sorte que les fonctionnaires permanents sont informés à temps et de façon équitable des délais qu'ils devront respecter pour faire valoir leurs droits. L'article 70, qui est resté inchangé, ne contient en revanche aucune disposition de ce type en ce qui concerne l'allocation pour personne à charge.

4. L'argument de la défenderesse est que la pratique de l'Office est compatible avec le jugement 322. Or elle ne l'est manifestement pas. Il est clair que, comme le fait remarquer l'Organisation en se référant à la jurisprudence, l'objectif de l'allocation est atteint si elle est versée mensuellement en même temps que le traitement, dont elle est un élément constitutif. Toutefois, l'Office a déjà dérogé à cette pratique puisqu'il a accordé l'allocation au requérant avec une rétroactivité limitée — au vu des justificatifs présentés à l'appui de sa demande. Sa pratique est par conséquent incohérente.

Le Tribunal lui-même a déclaré que, lorsque aucun délai n'est imposé, le fonctionnaire peut être déchu du droit au paiement rétroactif d'une allocation s'il n'agit pas dans un délai raisonnable. Dans le jugement 322, un délai de six ans a été jugé déraisonnable. Il avait de surcroît été considéré comme délibéré, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans l'affaire ayant donné lieu au jugement 322, faute d'avoir fait valoir son droit à la rétroactivité dans un délai raisonnable, le requérant était frappé de forclusion. Les circonstances de la présente affaire sont différentes.

5. L'OEB allègue que l'octroi de la rétroactivité pleine et entière pose des difficultés pratiques. Pourtant, il ne semble guère difficile en l'espèce de calculer l'allocation pour environ deux ans et demi de plus, pour autant que l'Organisation a déjà accepté le fait que la demande du requérant était fondée, à savoir qu'il assurait effectivement l'entretien de ses parents depuis août 1996, date à laquelle son père a atteint l'âge de soixante cinq ans. Il convient également de relever que l'OEB n'a pas contesté les faits allégués par l'intéressé en ce qui concerne les versements mensuels effectués au bénéfice de ses parents entre le 1<sup>er</sup> septembre 1996 et le 31 décembre 1998.

6. Le requérant a bien eu la possibilité, et même le devoir, de prendre pleinement connaissance des dispositions du Statut, y compris de l'article 70, pendant les années écoulées entre sa prise de fonctions au service de l'Organisation en 1989 et la date à laquelle son père a atteint l'âge de soixante cinq ans, en août 1996.

Toutefois, aucune date limite de présentation de la demande n'est fixée dans cet article pour que celle-ci soit recevable. La «pratique» de l'Office constitue donc le seul fondement de la limitation du «droit» à la rétroactivité au début de l'année durant laquelle la demande est soumise. Dans son jugement 322, le Tribunal a souligné que réclamer le paiement rétroactif d'une somme forfaitaire six ans après les faits, pour des raisons d'ordre personnel, revenait à méconnaître «la raison d'être des dispositions sur les allocations familiales». Il serait difficile de prétendre que tel est le cas en l'espèce puisque le retard n'a été ni délibéré ni déraisonnable.

7. Même dans le traitement d'affaires dans lesquelles des délais étaient expressément fixés, le Tribunal a fait

preuve de souplesse, déclarant qu'une règle n'est pas toujours «absolue» et que dans certaines circonstances, «la justice veut que l'on déroge à la règle» (voir le jugement 451).

Dans son jugement 53, de même que dans d'autres affaires ultérieures, le Tribunal a considéré qu'il devait être tenu compte «de l'ensemble des circonstances de l'affaire» — par exemple pour déterminer si le retard est raisonnable — «notamment de la bonne ou mauvaise foi de l'intéressé, de la nature de l'erreur commise, du degré de négligence [...] et du trouble apporté aux conditions d'existence du bénéficiaire».

Le Tribunal a également estimé que même pour les questions relevant d'un pouvoir d'appréciation, l'on devrait prendre en compte tous «les faits essentiels» et que l'on ne devrait pas tirer «des conclusions erronées des faits» de l'espèce (voir en particulier les jugements 972, 1262 et 1384). Ce sont là des principes juridiques fondamentaux.

8. En l'espèce, les éléments essentiels sont les suivants :

i) L'article 70 ne fixe pas de délai pour la soumission d'une demande d'allocation pour personne à charge; ce que le requérant est supposé avoir ignoré, violant ainsi le principe selon lequel «l'ignorance de la loi n'est pas une excuse valable», est la pratique de l'Office, et non ses règles. Cela ne revient pas au même.

ii) C'est par inadvertance, et non délibérément, que le requérant a tardé à soumettre sa demande.

iii) Le retard avec lequel la demande a été introduite est nettement moins important que celui dont il est question dans le jugement 322, et le Tribunal ne le trouve pas déraisonnable vu les circonstances.

iv) Un autre facteur non dénué d'importance, et qui n'est pas contesté par l'Organisation, est l'aide financière substantielle et continue que le requérant a apportée à ses parents avant même que son père n'atteigne l'âge de la retraite.

v) Le requérant a agi de bonne foi lorsqu'il a pris connaissance de son droit à une indemnisation pour l'aide qu'il avait apportée à ses parents.

vi) Il a également refusé de demander des dommages intérêts pour tort moral, des intérêts ou les dépens. Il prend donc à sa charge une partie raisonnable des conséquences du retard qui peut lui être imputé.

9. Compte tenu des circonstances, le Tribunal considère que la demande d'indemnisation introduite par le requérant est juste et raisonnable. Il n'est pas acceptable que l'administration ait tenté de conférer à sa pratique le statut d'une règle de droit alors que rien dans ses règles ne l'y autorise; une organisation ne saurait non plus se prévaloir de sa pratique pour refuser à ses fonctionnaires des droits issus de règles écrites. L'équité, la raison et une juste appréciation des faits établis l'emportent dans cette affaire sur le principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. Une telle approche conforte en fait ce dernier principe. Le requérant n'a pas agi en violation des principes fondamentaux du droit; il a simplement tardé à faire valoir ses droits — mais ce retard ne peut être considéré comme déraisonnable et l'intéressé a agi de bonne foi —, d'autant qu'aucun délai n'est expressément fixé dans les règles.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.

2. L'OEB versera au requérant les arriérés de l'allocation pour personne à charge à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1996 jusqu'à la date à laquelle cette allocation a effectivement commencé à être payée.

Ainsi jugé, le 11 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Flerida Ruth P. Romero, Juge, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

Flerida Ruth P. Romero

Agustín Gordillo

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 17 février 2005.