

TRENTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire HEROUAN (No 1)

Jugement No 219

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Institut international des brevets (IIB), formée par le sieur Hérouan, Emile, le 21 septembre 1972, rectifiée le 27 octobre 1972, et la réponse de l'Institut, en date du 21 décembre 1972;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 21 et l'Annexe II-9, Remarques B/2 et B/3 de l'ancien Règlement du personnel et les articles 36, 40-43, 47, 49, 82, 83, 87 et 98 du nouveau Statut du personnel de l'Institut;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. Entré au service de l'IIB le 16 avril 1967, le requérant, divorcé de son épouse par jugement rendu le 2 mars 1962 par le Tribunal de Grande instance de Draguignan (France), a, le 21 février 1968, déposé une demande d'attribution des indemnités pour charge d'enfants et des indemnités de scolarité au titre des deux enfants mineurs issus du mariage dont la garde a été confiée à son ex-épouse et pour l'entretien desquels il est tenu, en vertu du jugement précité, de verser à cette dernière une part contributive mensuelle fixée à 125 francs français par enfant. Par une lettre du 22 octobre 1968 du Directeur général confirmant les termes d'une lettre du 1er mars 1968 du chef du service du personnel, le requérant a été informé que sa demande ne pouvait recevoir une suite favorable, l'Institut ne considérant pas qu'il y a entretien effectif des enfants par l'agent lorsque le tribunal qui a prononcé le divorce n'a pas confié à cet agent la garde des enfants. Par lettre en date du 20 mai 1970, le requérant a porté à la connaissance du Directeur général qu'il avait l'intention de demander l'arbitrage de la Commission de recours mais qu'auparavant il souhaitait savoir si la décision de refus du 22 octobre 1968 était maintenue. La réponse du Directeur général confirmant le maintien de cette décision n'ayant été faite que le 19 juin 1970, le requérant a, dès le 8 juin 1970, déposé une requête adressée au Président de la Commission de recours, requête tendant à obtenir de cette commission "une décision lui attribuant les indemnités pour charge d'enfant et de scolarité prévues à l'annexe II du Règlement du personnel et portant réparation du préjudice subi". Par lettre adressée au Directeur général le 24 avril 1972, le requérant a, en renouvelant sa première réclamation et en application des articles 82 et 83 du nouveau Statut du personnel, demandé le retrait des décisions des 1er mars et 22 octobre 1968 par lesquelles l'Institut a refusé de lui attribuer les indemnités pour charge d'enfants et les indemnités de scolarité prévues à l'annexe II de l'ancien Règlement du personnel et, par suite, les indemnités de même nature prévues dans le nouveau Statut du personnel. Par une lettre en date du 15 mai 1972, le Directeur général a fait connaître au requérant qu'il ne lui était pas possible de donner une suite favorable à sa demande de retrait des décisions des 1er mars et 22 octobre 1968 et que, par conséquent, la Commission de recours serait saisie de l'affaire. Dans un rapport adopté à la majorité (l'un des membres ayant émis une opinion dissidente), la Commission de recours, estimant que le requérant ne remplissait pas les conditions pour bénéficier, au titre des enfants confiés à la garde de son ex-épouse, ni des indemnités ou allocations pour enfants à charge, ni des indemnités de scolarité ou allocations scolaires, a considéré que son action tendant à obtenir ce bénéfice n'était pas fondée. Par une lettre du 23 juin 1972 adressée au requérant, le Directeur général a entériné l'avis de la Commission de recours.

B. Le sieur Hérouan se pourvoit devant le Tribunal de céans à la fois contre la décision du 1er mars 1968 transmise par le chef du service du personnel de refuser à l'intéressé les indemnités demandées par lui, la confirmation de cette décision par le Directeur général en date du 22 octobre 1968, la nouvelle décision de rejet en application du nouveau Statut du personnel notifiée le 15 mai 1972 et la décision définitive du Directeur général du 23 juin 1972 prise après avis de la Commission de recours.

C. Dans ses conclusions, le requérant demande à ce qu'il plaise au Tribunal :

a) d'annuler les décisions entreprises;

b) de dire qu'à dater de la décision à intervenir, l'IIB devra, aux termes des articles 36, 42, 43 et 47 du Statut adopté les 20, 21 et 22 décembre 1971, faire bénéficier le requérant des allocations pour enfants à charge et allocations scolaires dans les conditions prévues par les barèmes en vigueur;

c) d'ordonner le règlement des sommes qui auraient dû être antérieurement allouées au requérant au bénéfice des enfants, lesdites sommes devant être assorties des intérêts de droit, à la date de sa première réclamation, le 21 février 1968;

d) de dire qu'en raison du préjudice général subi par les enfants et du préjudice spécifique subi par l'un d'entre eux, il sera alloué au requérant une somme équivalant à 100.000 francs français, charge à lui de justifier du versement ou affectation de cette somme au bénéfice exclusif desdits enfants;

e) d'allouer au requérant la somme de 10.000 francs français à titre de participation aux frais et honoraires du présent appel.

D. L'Institut fait valoir que, des textes statutaires pertinents, il résulte que, pour bénéficier tant de l'indemnité ou allocation pour enfant à charge que de l'indemnité de scolarité ou allocation scolaire, l'agent doit assurer l'entretien effectif des enfants pouvant ouvrir droit à ces indemnités ou allocations. Or, il ne peut y avoir entretien effectif que lorsque le fonctionnaire assume de façon permanente la responsabilité de l'entretien de l'enfant. Dès lors, une distinction doit être faite entre l'entretien d'un enfant et la simple participation à cet entretien. Le jugement de divorce du 2 mars 1962 a confié la garde des enfants à la mère, condamnant le père à verser une pension alimentaire de 300 francs français par mois, soit 50 francs pour la mère et 250 francs à titre de part contributive à l'entretien des deux enfants, à raison de 125 francs pour chacun d'eux, le montant de cette contribution ayant par la suite été volontairement porté de 300 à 500 francs. L'ex-épouse du sieur Hérouan s'est remariée; elle a un enfant de sa seconde union; elle exerce un emploi de secrétaire; elle perçoit des allocations familiales au bénéfice des deux enfants Hérouan. De son côté, le sieur Hérouan perçoit un traitement de 3.612 florins par mois; il s'est remarié, sans enfant et sa nouvelle femme travaille. De ces éléments, l'Institut déduit que le sieur Hérouan n'assure pas l'entretien effectif de ses enfants au sens des dispositions statutaires de l'Institut, la pension alimentaire qu'il verse ne représentant qu'une contribution à cet entretien.

E. L'Institut estime, d'une part, en ce qui concerne l'indemnité de 100.000 francs réclamée par le demandeur "à titre de réparation spéciale au bénéfice de l'enfant privé du bénéfice de la prolongation de ses études", que le demandeur n'apporte la preuve ni de l'existence d'une faute de l'Institut, ni d'un lien de causalité entre la prétendue faute et le dommage allégué, d'autre part, que le recours étant infondé, c'est au demandeur qu'il appartient de supporter ses frais et honoraires. L'Institut conclut donc au rejet de ces deux prétentions ainsi que de la requête du sieur Hérouan tendant à obtenir le retrait des décisions par lesquelles l'Institut a refusé de lui attribuer les indemnités pour charge d'enfants et les indemnités de scolarité.

CONSIDERE :

1. Sur la compétence

Adopté par le Conseil d'administration de l'Institut dans sa réunion du 20 au 22 décembre 1971, le Statut actuel du personnel reconnaît, en son article 87, aux fonctionnaires, aux anciens fonctionnaires et à leurs ayants droit la faculté de recourir au Tribunal de céans, conformément au Statut de ce dernier. Le 2 mars 1971, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail s'est déclaré d'accord avec cette extension de la compétence du Tribunal de céans. La présente requête est donc adressée au juge compétent.

L'article 83 du Statut actuel du personnel règle la procédure de recours interne, qui est introduite par une demande soumise au Directeur général ou au Conseil d'administration, se poursuit par la consultation d'une commission dite de recours en cas de rejet de la demande, puis se termine par une décision prise au vu de l'avis de la commission consultée. La procédure interne et la procédure devant le Tribunal de céans sont liées, la première précédant nécessairement la seconde. Par conséquent, sous réserve des dispositions contraires de son propre statut, le Tribunal de céans connaît de tous les cas qui ressortissent aux organes internes. Or, selon l'article 98, paragraphe 4, du Statut actuel du personnel, les commissions de recours ont la compétence de se prononcer sur les différends qui résultent de l'application de l'ancien Règlement du personnel. Il en est donc de même du Tribunal de céans, aucune disposition de son Statut n'y faisant obstacle. Toutefois, l'article 98, paragraphe 4, ne peut viser les litiges qui avaient fait l'objet d'une décision définitive et qui, en l'absence d'une disposition expresse, ne sauraient être remis

en question.

2. Sur le droit aux allocations pour enfants à charge

L'annexe II de l'ancien Règlement du personnel fixe les barèmes des rémunérations. Selon la Remarque B, ces barèmes ne comprennent pas :

"2. L'indemnité pour charge d'enfants, dont le montant est fixé à 800 florins par an et par enfant à charge. Il faut entendre par enfant à charge, tout enfant qui, n'exerçant aucune profession, est âgé de moins de 21 ans et dont l'entretien effectif est assuré par l'agent."

Le Statut actuel du personnel prescrit notamment ce qui suit au sujet des allocations pour enfants à charge :

"Art. 42 : Le fonctionnaire ayant un ou plusieurs enfants à charge bénéficie, dans les conditions énumérées aux articles 43 et 44 ci-dessous, de l'allocation annuelle mentionnée dans l'annexe II B pour chaque enfant à charge ..."

"Art. 43 : Est considéré comme enfant à charge : l'enfant légitime, naturel ou adoptif du fonctionnaire ou de son conjoint lorsqu'il est effectivement entretenu par le fonctionnaire ..."

Comme l'admettent les deux parties, la notion d'enfant à charge est la même dans l'ancien Règlement et le Statut actuel. En effet, d'après l'un et l'autre, un enfant est à la charge de celui qui l'entretient d'une manière effective. Dans le cas particulier, le mot "effectif", qui signifie "réel" et s'oppose à "théorique", "apparent" ou "illusoire", ne prête pas à discussion. En revanche, les parties ne s'entendent pas sur la portée du verbe "entretenir". Pour sa part, le requérant lui attribue un sens large; à son avis, pour qu'un parent entretienne son enfant, il suffit qu'il supporte partiellement, par des prestations pécuniaires, les frais de logement, de nourriture, d'habillement, d'éducation de celui-ci. De son côté, l'Institut adopte une conception plus étroite; suivant sa manière de voir, seule peut prétendre entretenir un enfant la personne qui est appelée à subvenir à l'ensemble de ses besoins matériels et moraux; dès lors, l'enfant de parents divorcés est censé entretenu par celui qui en assume la garde, à moins qu'en raison de la carence du gardien, la totalité de ses obligations financières ne soit reprise par l'autre parent.

Ces deux interprétations sont conciliables avec la lettre des dispositions applicables. De même que la notion de charge, celle d'entretien est susceptible d'être comprise différemment. S'il est admissible de soutenir que la participation à l'entretien est une sorte d'entretien, on peut prétendre aussi qu'un entretien doit être complet pour constituer un véritable entretien. En réputant enfant à charge celui dont l'entretien effectif est assuré ou celui qui est effectivement entretenu, l'ancien Règlement et le Statut actuel ont remplacé des mots par d'autres, sans préciser réellement le sens des textes.

Eu égard aux buts des allocations pour enfants à charge, l'opinion du requérant ne s'impose pas de préférence à celle de l'Institut. D'abord, en règle générale, ces allocations visent à améliorer les conditions de développement des enfants. En outre, du moins dans les organisations interétatiques, elles tendent à placer dans une condition pécuniaire identique tous les agents de la même classe, qu'ils soient ou non pères ou mères. Or, même si elles ne sont dues en principe, selon l'argumentation de l'Institut, qu'au parent chargé de la garde des enfants, c'est-à-dire à celui qui est présumé supporter les obligations les plus lourdes, on ne saurait dire qu'elles ne répondent pas à leurs fins.

Plus importante est la déduction que l'Institut tire des articles 40 et 41 du Statut actuel. En vertu de la première de ces dispositions, le fonctionnaire qui a la qualité de chef de famille reçoit une allocation égale à 6 pour cent de son traitement de base. Quant à la seconde, sous lettre b), elle considère comme chef de famille "le fonctionnaire veuf, séparé légalement, divorcé ou célibataire, de l'un ou l'autre sexe, ayant un ou plusieurs enfants à sa charge au sens des dispositions des articles 43 et 44 ci-dessous". Ainsi, en ce qui concerne la notion d'enfant à charge, l'article 41 se réfère à la définition de l'article 43. Autrement dit, l'expression "enfant à charge" a la même signification dans l'une et l'autre disposition. Or, manifestement, il ne se justifie pas de qualifier un fonctionnaire divorcé de chef de famille pour le seul motif qu'il paie une pension en faveur de ses enfants au parent qui en a la garde; c'est bien plutôt ce dernier qui fait figure de chef de famille. Le requérant en convient lui-même, en reconnaissant qu'il n'a pas droit à une allocation de chef de famille en raison des sommes qu'il verse pour les enfants issus de son premier mariage et confiés à leur mère. Il s'ensuit qu'il n'est pas fondé non plus à exiger l'allocation pour enfants à charge, l'attribution des deux allocations étant subordonnée à une même condition.

Cette solution peut être tenue pour conforme aux intentions des auteurs de l'ancien Règlement et du Statut actuel.

La pension servie par un époux divorcé au profit des enfants soumis à la garde de l'autre conjoint est variable. Maintes fois, elle ne représente qu'une faible partie des dépenses totales nécessitées par l'entretien des enfants. Suivant les circonstances, elle sera à peine supérieure, voire inférieure, à la somme globale des allocations de chef de famille ou pour enfant à charge. Dans ces hypothèses, il serait contraire à la "ratio legis" que le débiteur de la pension perçoive l'intégralité de ces allocations. Dès lors, si les auteurs des textes applicables avaient entendu faire bénéficier des allocations pour enfants à charge le fonctionnaire divorcé astreint au paiement d'une simple pension, ils auraient été amenés normalement à régler d'une façon spéciale la situation d'un tel agent, soit en accordant au Directeur général le pouvoir de déterminer de cas en cas, selon sa libre appréciation, le montant des allocations, soit en faisant dépendre ce dernier de celui de la pension; ils eussent ordonné à tout le moins, semble-t-il, le versement des allocations au gardien des enfants. Aussi le silence de l'ancien Règlement et du Statut actuel sur ces diverses questions laisse-t-il penser que, conformément à la thèse de l'Institut, le droit aux allocations pour enfants à charge n'appartient en principe qu'au fonctionnaire qui en assume la garde. Tout au plus faut-il réserver l'éventualité où, le gardien étant absolument incapable de subvenir aux besoins des enfants, la responsabilité totale de leur entretien incombe à l'autre parent.

En l'espèce, par le jugement de divorce, le requérant a été condamné à payer une pension mensuelle de 300 francs français, soit 250 francs français à titre de participation à l'entretien des deux enfants et 50 francs français pour leur mère; il a porté volontairement le montant de cette pension à 500 francs français par mois. Quant à son ancienne épouse, qui exerce la garde de leurs enfants, elle a contracté un nouveau mariage, dont est issu également un enfant; exerçant un emploi de secrétaire, dont on ignore la rémunération, elle perçoit des allocations étatiques pour les enfants du premier lit. Dans ces conditions, non seulement le requérant n'assume pas la garde de ses enfants, mais les prestations pécuniaires qu'il fournit en leur faveur n'atteignent vraisemblablement pas celles de la mère. Aussi n'entretient-il pas effectivement ses enfants au sens étroit qui a été retenu plus haut. C'est donc à tort qu'il prétend bénéficier des allocations pour enfants à charge.

3. Sur le droit à l'allocation scolaire

L'annexe II de l'ancien Règlement, sous Remarque B, chiffre 3/I, prévoyait l'attribution d'une indemnité de scolarité, notamment, pour chaque enfant à charge "fréquentant assidûment un établissement scolaire d'un pays autre que le pays d'affectation de l'agent de l'Institut". Le Statut actuel, en son article 47, fixe en ces termes le droit à l'allocation scolaire :

"Le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire d'un montant égal aux frais effectifs de scolarité engagés par lui dans la limite d'un plafond annuel mentionné dans l'annexe II B pour chaque enfant à sa charge au sens de l'art. 43 ci-dessus, fréquentant régulièrement et à plein temps un établissement d'enseignement."

Ainsi qu'il ressort de leur texte même, ces dispositions ne sont applicables qu'en faveur du fonctionnaire qui a des enfants à sa charge, cette expression devant être entendue dans l'acception qui a été adoptée précédemment. Dès lors, faute d'avoir des enfants à sa charge en ce sens, le requérant n'a pas droit aux indemnités de scolarité ou allocations scolaires. Au demeurant, n'ayant pas engagé lui-même les frais de scolarité qu'entraîne l'instruction de ses enfants, il ne saurait se prévaloir, pour ce motif supplémentaire, de l'article 47 du Statut actuel.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 22 octobre 1973.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

