

TRENTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BREUCKMANN (No 2)

Jugement No 322

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par le sieur Breuckmann, Elmar, le 5 août 1976, la réponse de l'Agence Eurocontrol, en date du 11 octobre 1976, la réplique du requérant, en date du 9 novembre 1976, la duplique de l'Agence, en date du 13 janvier 1977, le mémoire additionnel du requérant, en date du 24 mars 1977, et la communication du 14 juin 1977 déposée par l'Agence en réponse à ce mémoire;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, et les dispositions statutaires et réglementaires pertinentes, en particulier les articles 11, 26, 62, 64, 66, 67, 74, 85, 92, 93, 100 et 102 du Statut du personnel de l'Agence;

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. Le sieur Breuckmann a été nommé chef de division à l'Agence Eurocontrol par une décision du 4 décembre 1969 portant effet le 15 avril 1969. Marié et père d'un enfant né du mariage, l'intéressé résidait avec sa famille à Bruxelles. Le 23 janvier 1975, le divorce entre les deux époux Breuckmann a été prononcé. Le 26 septembre 1975, l'intéressé a indiqué à l'Agence avoir reconnu, par un acte notarié du 13 octobre 1969, une enfant naturelle, G. S., née le 1er août 1969 à Essen en République fédérale d'Allemagne; par la même occasion, le requérant demandait à l'Agence le bénéfice de l'allocation de naissance, de l'allocation pour enfant à charge à compter du jour de la naissance de l'enfant et de l'allocation scolaire à compter du 1er août 1975. Le Directeur général, par une décision du 28 janvier 1976, a accordé à l'intéressé au titre de l'enfant G., à compter du 1er septembre 1975, l'allocation pour enfant à charge et l'allocation scolaire. Le requérant, en date du 11 février 1976, a alors introduit une réclamation contre la décision du 28 janvier 1976 du Directeur général du fait que celle-ci n'accordait pas l'effet rétroactif demandé par le sieur Breuckmann en ce qui concerne le paiement des allocations familiales. Le Directeur général a rejeté la réclamation le 24 mai 1976 en confirmant sa décision du 28 janvier de la même année. C'est contre cette décision confirmative du 24 mai 1976 que le sieur Breuckmann se pourvoit devant le Tribunal de céans.

B. Par sa requête, l'intéressé demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'ordonner que l'allocation pour enfant à charge lui soit payée à partir du 1er août 1969 jusqu'au 31 août 1975, que lui soit payée l'allocation scolaire pour le mois d'août 1975, que l'Agence soit condamnée aux dépens ainsi qu'au versement de "tous dommages-intérêts encourus à partir du 28 janvier 1976", dommages-intérêts que, dans son mémoire additionnel, le requérant évalue à 25 pour cent du principal "dans l'hypothèse que le Tribunal rende son jugement avant fin 1977". Dans sa requête, le sieur Breuckmann ne poursuit plus la demande de paiement de l'allocation de naissance qu'il avait originairement formulée auprès de l'Agence.

C. Pour sa part, l'Agence fait notamment valoir qu'en l'absence d'un texte formel, la rétroactivité ne se présume pas et qu'un acte administratif comme la décision d'attribution de l'allocation familiale "ne doit pas avoir d'effet rétroactif en vertu d'un principe général du droit". L'Agence déclare en outre qu'en vertu des dispositions d'application du Statut du personnel, le sieur Breuckmann se devait de signaler dans le plus bref délai tout changement d'ordre familial de nature à modifier sa rémunération; or, rappelle l'Agence, l'intéressé n'a informé l'Administration que le 26 septembre 1975 de la naissance d'une enfant reconnue par lui le 13 octobre 1969, la naissance elle-même étant intervenue le 1er août de la même année. L'organisation défenderesse relève que le requérant a, dans sa lettre du 26 septembre 1975, expliqué ce retard en invoquant le fait que "certaines relations peu discrètes n'auraient pas hésité à mettre son ex-épouse au courant de la naissance et la procédure en divorce en serait trouvée alourdie"; il a donc estimé qu'il s'agissait d'un cas de force majeure et, en conséquence, que sa demande d'allocations familiales avec effet rétroactif était justifiée. L'Agence, quant à elle, considère que les motifs allégués ne constituaient pas ce cas de force majeure dont parle le requérant et que si le sieur Breuckmann avait intérêt à ne pas déclarer la reconnaissance, c'est un fait dont l'Agence n'a pas à répondre.

D. L'organisation défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter la requête comme non fondée dans toutes ses conclusions, de rejeter la demande de dommages-intérêts pour retard et de condamner aux dépens la partie adverse.

CONSIDERE :

Sur la compétence :

1. Le requérant met en doute la compétence du Tribunal, qu'il a cependant saisi lui-même, en invoquant le chiffre 5 du Protocole de signature de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne "Eurocontrol". Cette disposition est rédigée comme il suit : "Rien dans la convention ni dans les statuts y annexés n'a pour effet de restreindre la compétence des tribunaux nationaux en ce qui concerne les différends opposant l'Organisation et le personnel de l'Agence." Toutefois, postérieurement au Protocole de signature de la Convention, avec l'approbation de tous les représentants des Etats Membres, l'Agence a attribué au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en vertu de l'article 93 du Statut administratif du personnel permanent, la compétence de juger les litiges qui portent sur l'inobservation dudit Statut, quant au fond ou à la forme. Pour sa part, l'Organisation internationale du Travail a accepté cette attribution de compétence selon la procédure prévue. Dès lors, en l'espèce, la compétence du Tribunal résulte d'un accord international qui l'emporte sur les règles adoptées précédemment par une des parties de façon unilatérale. Point n'est besoin d'examiner si, comme le soutient l'Agence, la Convention dont elle tire son origine ne crée de droits et d'obligations qu'entre les Etats Membres, ni s'il appartient au Tribunal, appelé à se prononcer d'office sur sa compétence, de tenir compte d'une disposition dont le requérant ne pourrait se prévaloir.

Sur le droit applicable :

2. Conformément à l'article II de son Statut, le Tribunal connaît des requêtes fondées sur la violation de clauses contractuelles ou de normes statutaires et réglementaires. Il se fonde dès lors sur ces textes pour trancher les questions qui lui sont soumises, en utilisant les méthodes d'interprétation admises par la jurisprudence. Il s'inspire en outre des principes généraux du droit dans la mesure où ils peuvent s'appliquer à la fonction publique internationale. En revanche, il ne s'appuie pas sur les droits nationaux, à moins qu'ils n'expriment de tels principes. Or, en ce qui concerne les problèmes posés en l'espèce, les législations nationales contiennent des dispositions différentes dont la portée ne dépasse pas le cadre de chaque Etat. Il n'y a donc pas lieu d'examiner la présente cause au regard des droits nationaux auxquels les parties se sont référées. En particulier, il ne se justifie pas de prendre en considération la nationalité allemande du requérant pour appliquer ici les règles en vigueur dans son pays d'origine.

Sur le principe du droit aux allocations :

3. L'article 62 du Statut administratif du personnel permanent accorde en principe à tout fonctionnaire nommé le droit à une rémunération qui comprend, le cas échéant, selon l'alinéa 5, chiffre 2, des allocations familiales; l'alinéa 2 exclut la renonciation à ce droit. L'article 67, alinéa 1er, entend par allocations familiales: sous lettre a, l'allocation de foyer; sous lettre b, l'allocation pour enfant à charge; sous lettre c, l'allocation scolaire.

L'Agence n'étant pas en mesure, par ses propres moyens, de suivre ses agents dans toutes les circonstances de leur vie privée, un fonctionnaire ne peut prétendre aux allocations familiales prévues par l'article 67, alinéa 1er, lettres b et c, qu'après avoir annoncé la naissance du ou des enfants qui y donnent droit. 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. Toutefois, selon une disposition réglementaire édictée par le Directeur général en vertu de l'article 100 du Statut, "l'Organisation se réserve le droit d'adopter toutes mesures appropriées à l'égard des fonctionnaires qui omettraient ou tarderaient à communiquer les renseignements précités", c'est-à-dire les changements survenus dans leur situation de famille.

Loin d'être inconciliable avec le Statut, cette disposition réglementaire en précise la portée d'une façon judicieuse. Ainsi qu'il ressort des considérants ci-après, un fonctionnaire ne saurait différer à son gré l'annonce de la naissance d'un enfant. Au contraire, s'il n'agit pas dans un délai raisonnable, il est déchu du droit d'exiger le paiement d'allocations familiales à titre rétroactif; il peut uniquement les réclamer à l'avenir. Pour fixer le délai qui doit être considéré comme raisonnable, il y a lieu de tenir compte des circonstances de chaque cas particulier. En général, toute naissance sera annoncée dans l'espace de quelques semaines et, au plus tard, de quelques mois. Il n'est cependant pas exclu que, pour des motifs spéciaux, par exemple une maladie ou l'existence de doutes sérieux sur sa

paternité, un fonctionnaire puisse faire valoir plus tardivement son droit aux allocations familiales.

Cette interprétation de la réglementation en vigueur se justifie en premier lieu pour une raison de principe. Les allocations familiales ont pour but d'aider les parents à pourvoir à l'entretien des enfants dont ils ont la charge. Dès lors, elles ne répondent à leur fin que si elles sont versées périodiquement, soit en général chaque mois, en même temps que la rémunération dont elles font partie. Il s'ensuit que, pour pouvoir utiliser des allocations familiales conformément à leur destination, le fonctionnaire doit annoncer la naissance d'un enfant le plus tôt possible. S'il attend plusieurs années avant de faire part de cet événement et prétend au paiement d'un capital, il méconnaît la raison d'être des dispositions sur les allocations familiales.

A ce motif de principe s'en ajoutent d'autres, d'ordre pratique. La communication tardive de la naissance d'un enfant risque d'entraîner pour l'Agence des inconvénients qu'il incombe à son personnel d'éviter. D'abord, elle peut empêcher l'Agence de vérifier si son fonctionnaire a réellement supporté la charge de l'enfant, c'est-à-dire s'il a droit à l'allocation prévue à l'article 67, alinéa 1er, lettre b. En outre, si l'Agence était astreinte à verser à un certain nombre de fonctionnaires, en capital, les allocations familiales échelonnées sur plusieurs années, ses prévisions budgétaires seraient déjouées. De surcroît, après un laps de temps prolongé, il serait souvent difficile, voire impossible, de déterminer exactement la situation financière des agents, eu égard aux mesures prises sous des formes diverses pour compenser les obligations fiscales auxquelles ils sont astreints.

Peu importe que, selon l'article 62, alinéa 2, du Statut, un fonctionnaire ne puisse renoncer à son droit à une rémunération. Ainsi qu'il ressort des développements précédents, si un agent est privé des allocations familiales, c'est pour cause de tardiveté, non par suite d'une renonciation expresse ou implicite de sa part.

Sur l'application du principe :

4. En l'espèce, l'enfant pour laquelle le requérant demande des allocations familiales avec effet rétroactif est née hors mariage le 1er août 1969 et a été reconnue par son père le 13 octobre suivant. Or le requérant a attendu jusqu'au 26 septembre 1975, soit environ six ans, pour en annoncer l'existence. Pour expliquer ce retard, il fait valoir que, s'il avait indiqué immédiatement la naissance de l'enfant, son ancienne femme, dont il a divorcé le 23 janvier 1975, aurait pu apprendre auparavant cet événement par suite d'une indiscretion et en tirer argument contre lui. Aucune pièce du dossier n'était cependant un tel soupçon. S'il est vrai que le Directeur général de l'Agence et son épouse avaient fait la connaissance de l'ex-conjoint du requérant, rien ne laisse supposer qu'au mépris d'un devoir élémentaire de fonction ou de convenance, l'un ou l'autre eût pu divulguer l'existence de l'enfant née hors mariage, soit un fait qui, dans les circonstances du cas particulier, avait manifestement un caractère confidentiel. Il en résulte qu'en différant jusqu'au 26 septembre 1975 la communication de la naissance de l'enfant, le requérant a agi au-delà de tout délai raisonnable et que, dès lors, l'Agence a fixé à juste titre au 1er septembre 1975 le point de départ du versement des allocations familiales.

Sur la demande en dommages-intérêts :

5. La requête conclut à ce que l'Agence soit condamnée à payer, en plus des allocations familiales avec effet rétroactif, des dépens et tous les dommages-intérêts dus depuis le 28 janvier 1976. Dans son troisième mémoire, le requérant se fonde en partie sur des faits antérieurs à cette date pour évaluer le montant des dommages-intérêts à 25 pour cent du capital, et encore à condition que le Tribunal statue avant la fin de 1977. Dans la mesure où ces nouvelles conclusions dépassent le cadre de celles que formule la requête, elles sont irrecevables. Au demeurant, les unes et les autres sont mal fondées, l'Agence n'ayant violé ni une clause contractuelle, ni une disposition statutaire ou réglementaire.

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 21 novembre 1977.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 29 août 2008.