

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



ORGANISATION DE
COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement du Tribunal administratif

rendu le 20 octobre 2022

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 105

AA

c/ Secrétaire général

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 105 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le 12 octobre 2022

au Château de la Muette,

2 rue André-Pascal à Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

Louise OTIS, Présidente

Pierre-François RACINE,

Chris DE COOKER,

Nicolas FERRE, Greffier, et David DRYSDALE, Greffier adjoint, assurant les services du Greffe

Le Tribunal administratif a entendu :

Eric WITT, conseil de la requérante ;

Auguste NGANGA-MALONGA, Conseiller juridique principal de l'Organisation, au nom du Secrétaire général.

INTRODUCTION

1. Par sa requête enregistrée au Greffe le 21 février 2022, AA (ci-après la requérante) demande que la décision née du silence gardé plus d'un mois par le Secrétaire général (ci-après « l'Organisation ») sur sa demande préalable du 17 décembre 2021 de retrait d'une décision du 17 août 2021 de l'Organisation soit annulée.
2. Cette demande préalable tendait à obtenir le retrait d'une déclaration de créance faite le 15 décembre 2020 par l'Organisation auprès du notaire chargé de la succession de la mère de la requérante BB décédée le 29 juillet 2020. Cette dernière a été employée par l'Organisation de 1979 au 1er décembre 2005, date de son départ en retraite et a bénéficié de cette date jusqu'à son décès des prestations du régime de pensions coordonné (ci-après RPC), en ce compris l'allocation de foyer.
3. L'Organisation a estimé que BB avait perdu depuis le décès de son mari le 4 juin 1996 et jusqu'à son propre décès tout droit à percevoir l'allocation de foyer dont elle a pourtant bénéficié tout au long de cette période de 24 ans.
4. L'Organisation a demandé une prorogation du délai pour présenter ses observations en réponse. Par décision de la Présidente du Tribunal du 14 avril 2022, le délai a été prorogé jusqu'au 6 mai 2022, date à laquelle le Secrétaire général a produit ses observations.
5. La requérante a produit un mémoire en réplique le 10 juin 2022.
6. Le Secrétaire général a produit un mémoire en duplique le 11 juillet 2022.
7. Toutes les pièces citées et produites par la requérante (annexes) portent la cote R alors que les pièces citées et produites en défense par l'Organisation (pièces) portent la cote O.

8. L'audition de la requête s'est tenue le 12 octobre 2022. Les conseils des parties ont été entendus en visio-conférence.

LA PREUVE

9. Au soutien de sa requête, la requérante a produit une preuve documentaire mais n'a fait entendre aucun témoin.
10. L'Organisation a également soumis une preuve documentaire.

LES FAITS

11. BB, la mère de la requérante, est une ancienne agente de l'Organisation entrée à son service le 1er janvier 1979 et devenue pensionnée à compter du 1er décembre 2005. Depuis 1993, elle percevait l'allocation de foyer au titre seulement de son époux dès lors que celui-ci n'exerçait pas d'activité professionnelle lucrative. Elle a continué à en bénéficier en tant que pensionnée comme il est prévu au RPC et ce jusqu'à son décès le 29 juillet 2020.
12. CC, le père de la requérante, est décédé le 4 juin 1996 sans que son épouse, BB, n'en ait jamais informé l'Organisation. Ce n'est qu'en juillet 2020 que l'Organisation, informée du décès de BB, a appris que son époux était décédé depuis plus de 20 ans (pièce 0-2).
13. L'Organisation a considéré qu'entre juin 1996 et juillet 2020, BB avait indûment perçu une somme de 55491,50 € dont a été déduite une somme de 10364 € représentant le supplément d'ajustement fiscal auquel elle aurait eu droit en tant que veuve si elle avait déclaré le décès de son époux. Le 15 décembre 2020, l'Organisation a alors adressé au notaire chargé de la succession une déclaration de créance d'un montant de 45245,50 €.
14. De nombreux échanges sont alors intervenus entre le conseil de la requérante et l'Organisation au cours desquels le conseil, reconnaissant le bien-fondé de la créance de

l'Organisation, a soutenu qu'elle était prescrite, sous réserve d'une somme de 2467,55 € représentant les allocations de foyer perçues par BB pendant les années 2019 et 2020, faute pour l'Organisation d'avoir apporté la preuve de l'absence de bonne foi d'BB.

15. Par lettre en date du 17 décembre 2021, le conseil de la requérante a demandé au Secrétaire général d'annuler la décision du 17 août 2021 de la Directrice exécutive de l'Organisation de maintenir la déclaration de créance d'un montant de 45245,50 € et de la remplacer par une déclaration limitée à la somme de 2467,65 €.
16. L'Organisation n'ayant pas répondu à cette demande, une décision implicite de rejet est née à l'expiration du délai d'un mois prescrit et le conseil de la requérante a valablement saisi le tribunal de céans le 21 février 2022

LES ARGUMENTS DES PARTIES

Arguments de la requérante

17. La requérante ne conteste ni l'existence, ni le montant de la créance dont se prévaut l'Organisation mais soutient que, selon l'article 17/8.3 du Statut, Règlement et Instructions applicables (ci-après « le Statut »), cette créance s'est prescrite au terme d'un délai de deux ans suivant chaque versement de l'allocation, sauf pour l'Organisation à établir que sa mère aurait fait preuve de manque de bonne foi ou de négligence grave.
18. Selon la requérante, il incombait à l'Organisation d'établir, par une preuve prépondérante, la négligence grave ou la mauvaise foi de sa mère. Or, l'Organisation n'a produit aucune preuve à cet égard.
19. La requérante soutient que, faute pour l'Organisation d'avoir produit la copie de la déclaration de situation pour l'année 1996, soit l'année du décès de son père, elle n'est pas en mesure d'établir qu'BB aurait alors manqué de bonne foi ou commis une

négligence grave. La requérante en déduit que la prescription de la créance est acquise, réserve étant faite des allocations qui ont été versées à sa mère pendant les deux années précédant la première demande écrite de l'Organisation, c'est-à-dire la déclaration de créance faite le 15 décembre 2020.

20. En outre, il ressort des pièces produites par l'Organisation qu'BB n'a commis aucun mensonge dans les réponses aux questions concernant la situation de son mari eu égard à la manière dont ces questions étaient formulées : aucune question ne portait sur le point de savoir si son mari était toujours vivant et comme aucun changement n'est intervenu entre 2006 et 2019, elle n'avait rien à signaler quant à sa situation familiale.
21. Finalement, la requérante invoque également les manquements de l'Organisation à son devoir de sollicitude. Selon elle, l'Organisation aurait dû rappeler à BB, à chaque année, ses droits et obligations et les formulaires qu'il lui fallait remplir.
22. En conséquence, la requérante demande au Tribunal : de juger que la créance de de l'Organisation est prescrite à concurrence de 41665,85 €, soit la créance initiale de 45245,50 € diminuée des allocations de foyer versées à tort en 2019 et 2020, soit 3579,65 € ; d'ordonner à l'Organisation de retirer sa déclaration de créance et de la remplacer par une déclaration limitée à 3579,65 € ; à titre subsidiaire, de la condamner à verser à la requérante la somme de 41665,85 € et en tout état de cause de la condamner à lui verser la somme de 2500 € au titre de ses frais de représentation.

Arguments de l'Organisation

23. De son côté l'Organisation souligne qu'il n'est pas contesté qu'BB a indûment perçu l'allocation de foyer du 4 juin 1996, date du décès de son époux, au 29 juillet 2020, date de son décès et qu'elle est en droit de procéder à une répétition de l'indu en vertu des articles 17/8.3 et 17/8.4 du Statut.

24. Ces règles étaient déjà en vigueur en 1996, date de début du paiement indu et le sont restées après le départ en retraite d'BB en 2005, dès lors que l'instruction 35.1/2 du Règlement de pensions coordonné (RPC) renvoie aux règles statutaires de chaque organisation coordonnée en ce qui concerne le remboursement de l'indu.
25. Pendant la période allant du décès de son conjoint à son départ en retraite, BB n'a pas respecté son obligation d'informer sans délai l'Organisation de tout changement dans la composition de son foyer. La requérante ne saurait invoquer que sa mère ignorait ses obligations statutaires, car il est de jurisprudence constante que « tout fonctionnaire est censé connaître les règles et règlements régissant son engagement »¹. Au surplus, l'allocation, son taux et son montant figuraient expressément sur les fiches de paie sur une ligne séparée, de sorte que la requérante ne pouvait ignorer qu'elle continuait à la percevoir.
26. BB n'a pas davantage informé l'Organisation du décès de son conjoint lorsqu'elle est devenue pensionnée en 2005, ainsi qu'il résulte en particulier de sa demande de pension dans laquelle elle a certifié qu'elle était toujours mariée et que son conjoint -décédé depuis 1996- n'exerçait pas d'activité professionnelle rémunérée, n'était ni retraité ni pensionné et ne recevait pas d'autres sources d'indemnité liée à sa situation de chef de famille².
27. C'est donc à bon droit que l'Organisation réclame à la requérante le remboursement du trop payé d'allocation de foyer, diminué du montant de l'ajustement fiscal dont aurait bénéficié sa mère si elle avait déclaré le décès de son mari. En conséquence, l'Organisation conclut au rejet de l'ensemble des demandes de la requérante.

ANALYSE DU TRIBUNAL

¹ Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (« ci après TAOIT »), jugement n° 3878, considérant 12

² Pièce R-7

Les règles applicables

28. Conformément à l'article 16/1 du Statut et à l'article 28 du RPC, l'allocation de foyer est versée aux agents et aux pensionnés qui soit sont mariés sous conditions de revenus du conjoint, soit ont une ou plusieurs personnes à leur charge. Les époux CC n'ayant plus d'enfant à leur charge depuis 1993, c'est au seul titre de son conjoint, eu égard à ses revenus, qu'BB avait droit à cette allocation.
29. L'instruction 116/0 du Statut (pièce O 1-1) disposait en 1996 que « *Les droits des agents en matière d'indemnités sont fixés au moment de leur engagement. Ils font l'objet de révisions périodiques. Un questionnaire est diffusé à cette fin. Les agents doivent sans délai informer le Chef de la gestion des ressources humaines de toute modification intervenue dans leur situation de famille ou leur situation professionnelle qui peut affecter leurs droits à allocations et indemnités.* »
30. L'instruction 116/0.2, aussi en vigueur en 1996, dispose notamment : « *Tout agent qui fournit des renseignements inexacts ou omet de communiquer des renseignements au chef de la gestion des ressources humaines et perçoit de ce fait une indemnité à laquelle il n'a pas droit, est tenu de rembourser les sommes perçues et s'expose en outre à des sanctions disciplinaires.* »
31. L'article 35 du RPC (pièce O 1-5) disposait en 2005 - année du départ en retraite d'BB - que « *Les personnes appelées à bénéficier des prestations prévues au présent Règlement sont tenues de notifier à l'Organisation ou à la Section Commune d'Administration des Pensions tout élément susceptible de modifier leurs droits à prestations et de leur fournir toutes justifications qui peuvent leur être demandées. Si elles ne se conforment pas à ces obligations, elles peuvent être déchues du droit aux prestations du présent régime ; elles sont astreintes au remboursement des sommes indûment perçues sauf circonstance exceptionnelle.* »

32. L'article 17/8.3 du Statut dispose que « *Le droit de l'Organisation au recouvrement de tout paiement effectué indûment se prescrit par deux ans à compter de la date du versement.* » et l'article 17/8.4 que « *Il n'y a pas de prescription si les renseignements fournis ont un caractère inexact dû à un manque de bonne foi ou à une négligence grave.* » Il appartient à la partie qui invoque cette exception à la règle de prescription d'établir le manque de bonne foi du débiteur, car la mauvaise foi ne se présume pas.

33. L'absence de bonne foi ou la négligence grave sont établis par une preuve prépondérante.

Appréciation du Tribunal

34. Il n'est pas contesté qu'BB n'a pas informé l'Organisation, en 1996, du décès de son époux alors que les règles citées ci-dessus applicables à l'époque, lui en faisaient obligation, spécialement pour une allocation qui implique l'existence actuelle d'un « foyer ».

35. Le Tribunal rappelle que tout fonctionnaire international est censé connaître les règles et règlements régissant son engagement. C'est particulièrement vrai pour BB qui avait une ancienneté de 16 ans dans l'Organisation au moment du décès de son mari.

36. Cette règle est illustrée de manière pertinente par une jurisprudence ferme et constante des tribunaux internationaux.³

37. De plus, le devoir de sollicitude des organisations internationales invoqué par la requérante ne va pas jusqu'à rappeler à chaque agent, annuellement, quels sont ses droits et obligations. Ce principe est encore plus évident, en matière d'allocations familiales, si les agents ont fourni à l'Organisation qui les emploie les informations nécessaires pour établir le principe et le montant de leurs droits aux allocations. Et c'est en vain que la requérante réclame à l'Organisation de produire un questionnaire relatif à

³ Par exemple voir: TAOIT, jugements n° 1700, considérant 28 ; n°2960, considérant 7; n°3135, considérant 14 ; n° 3726, considérant 12 ; n°3878, considérant 7.

la situation familiale en 1997 d'BB, car à cette époque, l'Organisation avait cessé d'adresser un questionnaire annuel à ses agents.

38. Dans un litige concernant également l'allocation de foyer indûment perçue par un agent de l'Office européen des brevets, le TAOIT⁴ a jugé que l'absence de demande annuelle de mise à jour des informations personnelles « *n'atténue ni n'annule l'obligation de la requérante de communiquer sans délai toute modification éventuelle de sa situation personnelle.* »

39. Il n'est pas davantage contesté qu'BB a persisté dans son abstention d'informer l'Organisation du décès de son mari de 1997 à 2005, année de son départ en retraite. Or, l'allocation pour foyer, son taux et son montant figurant expressément sur une ligne séparée de son bulletin de salaire, elle ne pouvait ignorer qu'elle la percevait encore.

40. Qui plus est, à la veille de son départ à la retraite, BB a signé le 14 novembre 2005 un formulaire de demande de pension (pièce R-7) qui lui demandait de préciser sa situation familiale au regard de son droit à allocation de foyer. Alors qu'elle était veuve depuis 1996, elle mentionne CC comme son « conjoint » tout en précisant qu'il n'exerce pas d'activité professionnelle rémunérée, qu'il n'est ni retraité ni pensionné et qu'il ne reçoit aucune indemnité liée à sa qualité de chef de famille.

41. Le formulaire de demande de pension est un document permettant aux agents partant à la retraite de faire valoir leurs droits (souligné par le Tribunal) aux avantages prévus par le Statut et à l'Organisation d'en vérifier l'existence et la portée. Les termes qui y figurent ont donc une portée juridique. Tel est en particulier le cas du terme « conjoint » qui ne peut désigner qu'un époux vivant dès lors que le mariage se dissout par la mort d'un des

⁴ TAOIT, jugement n° 3167 .

époux.⁵ Toute autre lecture est juridiquement indéfendable, en l'absence de précision contraire dans le formulaire.

42. Cela suffit pour écarter l'excuse invoquée par la requérante selon laquelle BB « n'a pas menti » en répondant comme elle l'a fait aux questions du formulaire relatives au « conjoint ».

43. Au surplus, même en admettant, contre toute raison, que le terme « conjoint » ait pu désigner également un époux décédé, les questions du formulaire concernant le « conjoint » auraient appelé les mêmes réponses négatives pour tous les agents prenant leur retraite, tant il est vrai qu'une personne décédée ne peut exercer aucune activité professionnelle, ni percevoir de pension ou d'indemnité. Une telle lecture du terme « conjoint » est donc en outre absurde en pure logique.

44. Par la suite, BB a certifié, le 17 juin 2006, l'exactitude des renseignements contenus dans le dossier de renseignements généraux ouvrant droit à pension (pièce R 4) qui lui a été adressé le 19 décembre 2005. Sous la rubrique « Conjoint », ce document fait apparaître que CC est toujours « marié ». Pourtant au point 14 de ce document, après avoir certifié que ces renseignements étaient exacts, elle s'engageait à signaler immédiatement à la Section Commune d'Administration de Pensions toute modification ultérieure de la situation déclarée et au point 15, la rubrique « Correction » lui permettait de signaler les modifications qui rendraient exacts les renseignements fournis, le cas échéant sur papier libre. Force est de constater qu'BB n'a pas saisi l'opportunité qui lui était offerte de déclarer sa situation familiale réelle.

45. En tant que pensionnée, BB recevait chaque année un formulaire (pièce R 5) destiné à permettre à l'Organisation de modifier dans le principe comme dans le montant ses droits

⁵ Ainsi qu'il est prescrit pour des conjoints de nationalité française, comme en l'espèce, par l'article 227 du code civil.

à prestations. La notice accompagnant ce formulaire (pièce O-8) l'informait expressément qu'un changement d'état civil pouvait modifier ses droits à prestations et devait être signalé sans délai. Jamais entre 2006 et 2020, année de son décès, elle n'a informé l'Organisation que son époux était décédé depuis 1996. Ce n'est que par un appel téléphonique du 31 juillet 2020 de sa fille, la requérante, que cette information est parvenue à l'Organisation.⁶ S'il est exact, comme le soutient la requérante, que la situation familiale d'BB n'a pas changé entre 2006 et 2020, cette circonstance ne la dispensait en rien de l'obligation de révéler à tout moment la vérité à l'Organisation et de mettre ainsi fin à une situation qui traduit une absence totale de bonne foi.

46. Il résulte de ce qui précède que l'Organisation a démontré l'absence de bonne foi d'BB par une preuve prépondérante ainsi que l'exige l'article 17/8.4 du Statut. Conséquemment, la créance litigieuse échappe à la prescription.

47. Pour établir justement et équitablement sa créance, l'Organisation a -spontanément- réduit le montant des paiements indûs perçus par BB du supplément d'ajustement fiscal dont elle aurait bénéficié si elle avait révélé en temps et en heure le décès de son mari. Elle a ainsi limité au montant de 45245,50 € la créance déclarée au notaire chargé de la succession de BB .

48. Finalement, la requérante ne fait état d'aucun fait ou argument relatif à sa situation propre qui serait de nature à réduire le montant de la créance de l'Organisation sur la succession de sa mère.

⁶ Pièce O-2.

PAR CES MOTIFS LE TRIBUNAL

1. DÉCLARE la requête recevable
2. REJETTE la requête.