

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement du Tribunal administratif

rendu le 12 avril 2010

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 66

M. E.

c/ Secrétaire général

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 66 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le lundi 15 mars 2010
à 14 heures au Château de la Muette,
2 rue André-Pascal à Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

Monsieur Jean MASSOT, Président,
Monsieur le Professeur James R. CRAWFORD
et Madame Louise OTIS,

Monsieur Colin McINTOSH et Monsieur Christophe FAVRE assurant les services du Greffe.

Le 17 mars 2009, Monsieur E., ancien agent de grade A4 et pensionné de l'Organisation, a soumis une réclamation administrative contre une décision de la Section Commune d'Administration des Pensions (SCAP) de réduire l'allocation de foyer de sa pension OCDE au motif que, bénéficiant également d'une pension de la Banque du Conseil de l'Europe, il percevait une seconde allocation de foyer.

Par lettre du 17 avril 2009, le Chef de la gestion des ressources humaines a notifié au requérant la décision du Secrétaire général de ne pas faire droit à sa demande.

Le 13 juillet 2009, M. E. a soumis une requête (n° 066) demandant au Tribunal d'annuler la décision de rejet du Secrétaire général notifiée le 17 avril 2009 avec toutes conséquences de droit.

Le 16 novembre 2009, le Secrétaire général a soumis ses observations, demandant au Tribunal de conclure à l'irrecevabilité de certaines des demandes faites par le requérant, de considérer la requête de M. E. comme étant non fondée et de rejeter l'ensemble des moyens et demandes contenus dans la requête.

Le 14 décembre 2009, le requérant a présenté sa réplique.

Le 28 janvier 2010, le Secrétaire général a présenté ses observations en duplique.

Le Tribunal a entendu :

Maître Jean-Pierre CUNY, conseil du requérant ;

et M. Nicola BONUCCI, Chef de la Direction des affaires juridiques de l'Organisation, au nom du Secrétaire général ;

Il a rendu la décision suivante :

Les faits

Monsieur E. a travaillé comme agent de l'Organisation pendant 27 ans, soit de septembre 1963 à avril 1990. En mai 1990, il a rejoint le Fonds de développement social du Conseil de l'Europe, devenu la Banque de développement du Conseil de l'Europe (ci-après CEB), qu'il a servi jusqu'en juillet 1994, date de sa retraite définitive.

Comme il a servi successivement deux organisations internationales ayant institué des régimes de retraite, M. E. a droit à deux pensions d'ancienneté déterminées, respectivement, selon l'échelle de traitement en vigueur au moment de la cessation de ses fonctions. Ainsi, depuis mai 1994, M. E. reçoit de l'OCDE une pension anticipée calculée selon le grade et l'échelon A4/11 ainsi qu'une indemnité au titre de l'allocation de foyer égale à 6 % de cette pension. D'autre part, depuis mai 1995, M. E. reçoit de la CEB une pension d'ancienneté calculée selon le grade et l'échelon A5/9 ainsi qu'une seconde allocation de foyer représentant 6 % de cette pension.

La Section Commune d'Administration des Pensions (ci-après SCAP) gère entièrement le fonds de pension de l'Organisation et, depuis 2008, pourvoit au versement des prestations des retraités de la CEB. Le Comité Administratif des Pensions des Organisations Coordonnées (ci-après CAPOC) assure une application uniforme du Règlement de pensions.

Le 21 mai 2008, la SCAP a décidé que, conformément au Régime de pensions, l'allocation de foyer que M. E. reçoit de l'Organisation serait amputée du montant de l'allocation provenant de la CEB au motif que cette dernière émane d'un autre régime et, conséquemment, doit être retranchée.

Par l'effet de cette décision de la SCAP, un montant de 55,17 € est soustrait, mensuellement, de l'allocation de foyer que M. E. reçoit de l'Organisation. De plus, l'Organisation réclame 7 220,17 € à titre de restitution de l'indu entre mai 1995 et décembre 2007. Se portant requérant, M. E. conteste cette décision dont il requiert l'annulation.

Les questions en litige

Le requérant soumet à l'examen du Tribunal administratif les questions suivantes :

1. Est-ce que la saisine légale du CAPOC devait précéder, au titre de formalité essentielle, la décision de la SCAP de soustraire l'allocation de la CEB ?
2. La décision de la SCAP est-elle fondée en droit au regard de l'article 28, paragraphe 2, du Règlement de pensions prévu à l'annexe X des Statut, Règlement et Instructions applicables aux agents de l'Organisation ?
3. Le cas échéant, la prescription de deux ans prévue à l'article 17 paragraphe 8.3 des Statut, Règlement et Instructions applicables aux agents de l'Organisation est-elle applicable à la répétition de l'indu exigée du requérant ?

En droit

1. Est-ce que la saisine légale du CAPOC devait précéder, au titre de formalité essentielle, la décision du SCAP de soustraire l'allocation de la CEB ?

Le Tribunal répond à cette question par la négative. Le CAPOC est un organe administratif qui assure l'application harmonieuse et homogène des dispositions du Règlement de pensions. Il fournit des avis à l'Organisation sur le décompte détaillé de la liquidation des droits. Son activité intervient, essentiellement, lors de la détermination du montant des pensions au moment de la retraite (article 31 du Règlement). En l'espèce, la liquidation des droits du requérant auprès de l'Organisation a été approuvée par le CAPOC en 1994.

À l'examen du Règlement de pensions et du Statut, aucune disposition n'oblige la SCAP à demander un avis au CAPOC après la liquidation des droits. Les changements ponctuels qui interviennent postérieurement à la détermination de la pension sont traités par l'administrateur du régime en regard des règles applicables et sont soumis à la procédure de contestation usuelle.

2. La décision de la SCAP est-elle fondée en droit au regard de l'article 28, paragraphe 2 du Règlement de pensions prévu à l'annexe X des Statut, Règlement et Instructions applicables aux agents de l'Organisation ?

La SCAP a décidé que l'Organisation devait déduire l'allocation de foyer émanant du régime de la CEB en se fondant sur l'article 28, paragraphe 2 du Règlement de pensions. Selon la SCAP, le régime de pension de la CEB constitue un régime distinct de celui de l'Organisation et, conséquemment, il ne peut y avoir cumul des allocations. Il y a lieu d'examiner d'abord le cumul des allocations puis, le cas échéant, l'applicabilité de l'article 28, paragraphe 2, à l'allocation de foyer.

Pour des fins d'analyse, il convient de reproduire intégralement les articles 1 et 28 du Règlement :

« Article 1 - Domaine d'application

Le régime institué par le présent Règlement s'applique aux agents titulaires d'un engagement de durée indéfinie ou indéterminée ou de durée fixe ou déterminée :

- de l'Agence spatiale européenne (ASE) succédant à l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux (CÉCLES) et à l'Organisation européenne de recherches spatiales (CERS),
- du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT),
- du Conseil de l'Europe,
- de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),
- de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN),
- de l'Union de l'Europe occidentale (UEO),

qui ne sont pas affiliés à un autre Régime de Pensions institué par l'une de ces Organisations après le 31 décembre 2000.

Article 28 – Dispositions générales

1. Les allocations familiales comprenant les allocations de foyer, pour enfant ou personne à charge, pour enfant handicapé, et d'éducation, prévues par la réglementation applicable au personnel de l'Organisation, sont versées :

- au titulaire d'une pension d'ancienneté à partir de l'âge de 60 ans ;
- au titulaire d'une pension d'invalidité ;
- au titulaire d'une pension de survie ou de réversion.

2. Lorsque le bénéficiaire d'une pension visée au paragraphe 1, ou son foyer, a droit, au titre d'un autre régime, à des prestations familiales de même nature, pour les mêmes enfants ou personnes à charge, l'Organisation ne verse que la différence entre le montant des allocations auxquelles il a droit au titre du présent régime et celui des prestations perçues au titre de cet autre régime.

3. L'allocation de foyer est calculée sur la base de la pension du bénéficiaire.
 4. L'allocation pour enfant ou personne à charge est doublée lorsqu'elle est due au bénéficiaire d'une pension de survie ou de réversion. »
- (...)
(nous soulignons)

A. Le non-cumul des allocations.

Le requérant soumet que la locution 'prestations perçues au titre de cet autre régime', mentionnée à l'article 28, paragraphe 2, est inapplicable à l'espèce puisque le régime de pensions de l'Organisation et celui de la CEB constituent un même régime. Selon le requérant, la CEB est une institution du Conseil de l'Europe et, conséquemment, participe au même régime que l'Organisation en vertu de l'article 1 du Règlement. Par suite, il n'y a pas lieu d'appliquer la règle du non-cumul et de retrancher les prestations perçues de la CEB.

Cette proposition ne peut être retenue.

La CEB est la plus ancienne institution financière internationale en Europe. En tant que banque multilatérale de développement, la CEB est indépendante du Conseil de l'Europe sur le plan juridique et autonome sur le plan financier (Statut de la CEB, 3^e protocole additionnel du 6 mars 1959 et Accord général du 2 septembre 1949).

La CEB n'a jamais été identifiée comme une organisation coordonnée par un lien de rattachement au Conseil de l'Europe ; la CEB n'a jamais, non plus, participé aux travaux des organes de la coordination fusse à titre d'observateur.

La CEB a toujours disposé de son propre régime de pensions qui, même s'il était aligné sur celui des organisations coordonnées jusqu'en 1999, n'en demeurerait pas moins un régime autonome doté d'un mode de financement distinct. Après 1999, le conseil d'administration de la CEB adopta son propre règlement de pensions.

Le régime de pensions de la CEB est fondé sur la méthode de la capitalisation collective visant à assurer le financement des pensions par la capitalisation des primes versées par les adhérents au régime. Le régime des organisations coordonnées procède plutôt de la méthode de la budgétisation par laquelle chaque institution détermine et budgète les sommes destinées au paiement des pensions. Conséquemment, le financement des régimes est entièrement différent et obéit à des règles actuarielles et comptables distinctes.

Les deux régimes sont en parfaite indépendance et aucune collaboration institutionnelle ne vient en assouplir les règles.

Pour preuve, le requérant reçoit deux pensions et non pas une seule, provenant de son dernier employeur, comme c'est le cas dans les organisations coordonnées (Instruction 32.1/1i) du Règlement). La coopération entre les organisations coordonnées permet la prise en charge de la pension de retraite par le dernier employeur. Le mode de financement du régime de retraite des organisations coordonnées et de la CEB empêche à toutes fins utiles l'application de cette pratique étant donné la complexité du calcul de l'équivalence actuarielle. De plus, les règles régissant la prise de retraite dans les organisations coordonnées ne permettent pas le versement d'une pension après 4 années de service. Il faut avoir accompli 10 ans de service. Seul le régime contractuel individuel entre le requérant et la CEB a pu permettre cette mesure d'exception. D'ailleurs, le requérant concevait fort bien l'indépendance des deux régimes lorsqu'il a rempli le formulaire de pension d'ancienneté anticipé requis par la SCAP (Pièce n° 3,

commentaires SG). Il n'a déclaré qu'une seule allocation de foyer soit celle qu'il recevait de l'Organisation.

Conséquemment, le Tribunal est d'avis que le régime de pensions de la CBE constitue « un autre régime » au sens de l'article 28.2 du Règlement de pensions.

B. L'applicabilité de l'article 28, paragraphe 2, à l'allocation de foyer.

En résumé, le requérant soutient que le principe de non-cumul vise essentiellement les allocations pour enfants ou personnes à charge de même nature que celles émanant d'un autre régime. Les allocations de foyer ne sont donc pas visées par le principe de non-cumul.

Le Tribunal estime que cette interprétation est bien fondée en droit.

L'interprétation littérale de l'article 28, paragraphe 1, montre que l'allocation de foyer est incluse, pour les fins d'application du Règlement de pensions, sous la rubrique « allocations familiales » au même titre que l'allocation pour enfant, personne à charge, enfant handicapé et l'allocation d'éducation. Toutefois, le principe de non-cumul, énoncé au paragraphe 2, limite le champ d'application à deux catégories d'allocations familiales, soit celles pour enfant et pour personne à charge. Ni l'allocation de foyer, ni celle pour enfant handicapé ou pour éducation ne sont mentionnées au paragraphe 2. On ne pourrait soutenir que le rédacteur les a assimilées dans l'expression « de même nature » puisqu'il les distingue clairement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 28.

D'ailleurs, tant la version originelle du texte posant le principe du non-cumul (article 28/3) que celle, modifiée, qui fait l'objet de l'interprétation, se réfèrent au non-cumul des allocations « pour les mêmes enfants » (version originelle) et les « personnes à charge » (ajoutée en 2002).

Le principe de non-cumul énoncé à l'article 28(3) du Règlement des pensions de l'Office Européen des Brevets s'apparente à l'article 28, paragraphe 2. Il contient la même exception visant « les mêmes enfants ». Se prononçant sur l'interprétation de l'exception de non-cumul, le TAOIT écrit :

10. L'article 28(3) ne saurait être invoqué par l'OEB à l'appui de ses arguments. Il ne concerne absolument pas l'allocation de foyer, mais uniquement les prestations perçues pour les « mêmes enfants ».

11. (...) Les allocations de foyer sont de nature différente des allocations telles que les allocations pour enfant à charge, dont le montant est fixe et dont le cumul reviendrait effectivement à percevoir injustement une double prestation. Le Tribunal considère qu'il y a de bonnes raisons pour que l'article 28 n'interdise pas le cumul des allocations de foyer et il n'inférera pas cette interdiction des termes dans lesquels il est rédigé.

(...)

De toute façon, en cas d'ambiguïté dans le Statut dont l'OEB s'est doté, le texte de la disposition concernée doit être interprété d'une façon favorable aux intérêts, non pas de l'organisation, mais du personnel.¹

Finalement, l'Organisation prétend, à juste raison, qu'elle peut se référer au Statut comme instrument d'interprétation contextuelle du Règlement de pensions. Toutefois, l'article 16/3 du Statut dans lequel la règle du non-cumul d'une allocation de foyer provenant « d'une autre source » est clairement exprimée, ne

¹ TAOIT 9-7-1998, Goettgens, 1755.

visite explicitement que l'allocation de foyer d'un agent en service actif auprès de l'Organisation dont le conjoint perçoit, directement ou indirectement, une forme de revenus. L'énonciation, le but et la portée de l'article 16/3 sont fort différents de l'article 28, paragraphe 2 et l'on ne peut en tirer un raisonnement analogique pour les fins de l'espèce. De plus, à l'article 28, on distingue nommément l'allocation de foyer, de l'allocation pour enfant ou personne à charge.

Compte tenu des motifs qui précèdent, il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question en litige.

Le Tribunal estime qu'il y a lieu de faire droit à la requête et d'accueillir partiellement les conclusions recherchées par le requérant. Le Tribunal estime qu'en l'espèce, la demande du requérant au remboursement de ses frais de procédure à hauteur de 5 000 € doit être accueillie.

Le Tribunal décide :

- 1) La décision de rejet prise le 17 avril 2009 est annulée.
- 2) L'OCDE versera au requérant son allocation de foyer sans déduire l'allocation de foyer qu'il reçoit de la CBE.
- 3) L'Organisation remboursera au requérant les sommes indûment déduites depuis janvier 2008, avec intérêt au taux légal depuis les dates où ces sommes étaient dues.
- 4) L'Organisation versera au requérant 5 000 euros au titre de ses frais de procédure.

Fait à Paris le 12 avril 2010

(signé) Jean Massot
Président

(signé) Colin McIntosh
Greffier

COPIE CERTIFIÉE CONFORME À L'ORIGINAL