

A. (n° 5)

c.

Eurocontrol

136^e session

Jugement n° 4696

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la cinquième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. G. A. le 16 septembre 2020, la réponse d'Eurocontrol du 22 janvier 2021, la réplique du requérant du 4 mars 2021 et la duplique d'Eurocontrol du 4 juin 2021;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

Le requérant conteste la décision de procéder au recouvrement des sommes qui lui auraient été indûment versées au titre de l'allocation de dépaysement.

Le requérant, ressortissant grec, est né à Mons (Belgique) le 30 décembre 1963. Le 16 septembre 1991, il est entré au service d'Eurocontrol auprès de l'Institut de la navigation aérienne, situé au Luxembourg. En tant que résident belge au moment de son recrutement, il bénéficia d'une allocation de dépaysement de 16 pour cent du montant de son traitement de base en raison de son affectation au Luxembourg. Le 16 septembre 1993, le requérant fut affecté au Siège d'Eurocontrol à Bruxelles (Belgique) et continua de percevoir ladite allocation sans interruption jusqu'à sa mise à la retraite. Le 18 juillet 2019, il sollicita auprès du Service des pensions une simulation de pension nette garantie

à 1 pour cent près, dont le calcul s'élevait à 5 212,35 euros par mois. Le 30 juillet 2019, le requérant sollicita sa mise à la retraite au bénéfice de sa pension d'ancienneté avec effet au 31 juillet 2019. Par mémorandum interne du 31 juillet 2019, il fut informé de la décision du Directeur général de faire droit à cette demande à compter du 1^{er} août 2019.

Par courrier du 13 septembre 2019, le requérant fut notamment informé du fait que, lors de sa mise à la retraite, l'analyse de son dossier avait montré qu'il avait erronément perçu l'allocation de dépaysement depuis son transfert à Bruxelles, alors que seule l'allocation d'expatriation de 4 pour cent lui était due compte tenu de sa nationalité grecque et du fait qu'il était résident belge avant son recrutement à Eurocontrol. L'administration devait dès lors procéder au recouvrement des sommes indûment perçues durant les cinq dernières années – soit à partir du 1^{er} octobre 2014 – en vertu de l'article 87 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol. Par lettre du 19 septembre 2019, le requérant contesta le recouvrement des sommes ainsi réclamées.

Par courrier du 26 novembre 2019, la chef de l'Unité des ressources humaines et services confirma la position de l'Organisation concernant le recouvrement du montant correspondant à l'écart entre l'allocation de dépaysement et l'allocation d'expatriation perçu depuis le 1^{er} octobre 2014. L'indu s'élevait ainsi à 64 243,54 euros. En outre, elle précisa avoir saisi le service juridique dans le but de vérifier si une récupération des sommes indûment perçues au-delà de cinq ans était possible, dans la mesure où l'erreur était si évidente que le défaut du requérant de la signaler pouvait être assimilé à une tentative de fraude. Le requérant fut informé, par courriel du 19 décembre 2019, que la récupération desdites sommes débiterait au mois de décembre 2019.

Par courrier du 18 février 2020, le requérant introduisit une réclamation à l'encontre de la décision du 26 novembre 2019. Le 9 avril 2020, l'administration en accusa réception, tout en précisant qu'il s'agissait d'une «décision touchant ladite réclamation» – au sens de la jurisprudence du Tribunal – ayant pour effet d'interrompre le délai de soixante jours à l'expiration duquel une décision implicite de rejet peut naître en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal. Par courriel du 22 avril 2020, l'administration informa le requérant du retard

auquel l'Organisation faisait face dans le traitement des réclamations en raison de la pandémie liée à la COVID-19. Le 4 juin 2020, elle l'informa que sa réclamation avait été examinée par la Commission paritaire des litiges, qui en était désormais au stade de la finalisation de son rapport.

Le 8 juillet 2020, à la suite d'une réunion qu'elle avait tenue le 30 avril précédent, la Commission paritaire des litiges rendit un avis partagé. Deux de ses membres estimaient que la réclamation était fondée dans la mesure où la répétition de l'indu ne pouvait avoir lieu lorsque plus de cinq ans s'étaient écoulés depuis le début des versements et que le requérant n'avait pas connaissance de l'irrégularité. Deux autres membres estimaient que le requérant avait indûment perçu l'allocation de dépaysement depuis son transfert à Bruxelles et que l'Organisation était fondée à récupérer les sommes afférentes aux cinq dernières années.

Le 16 septembre 2020, le requérant forma une requête devant le Tribunal contre la décision implicite de rejet de sa réclamation du 18 février 2020.

Dans sa lettre du 7 décembre 2020, le Directeur général, partageant l'avis des deux membres qui concluaient à l'absence de fondement de la réclamation, rejeta celle-ci. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 7 décembre 2020 et de condamner l'Organisation au remboursement de toutes les sommes retenues sur sa pension en vertu de cette décision, en ce qu'elle considère que l'indemnité de dépaysement a été indûment perçue. En outre, il sollicite l'attribution de dommages-intérêts d'un montant de 20 000 euros pour le préjudice moral qu'il estime avoir subi, ainsi que l'octroi de dépens.

Eurocontrol demande au Tribunal de rejeter toutes les conclusions de la requête comme non fondées.

CONSIDÈRE:

1. Dans sa requête, le requérant sollicite l'annulation du rejet implicite de sa réclamation du 18 février 2020 dirigée contre la décision du 26 novembre 2019 de la chef de l'Unité des ressources humaines et services de l'Agence Eurocontrol de récupérer l'indu généré au bénéfice de l'intéressé par le paiement, depuis son transfert à Bruxelles (Belgique) le 16 septembre 1993, de l'allocation de dépaysement de 16 pour cent au lieu de l'allocation d'expatriation de 4 pour cent, et ce, pour la période maximale de cinq ans écoulée à compter du 1^{er} octobre 2014.

2. Eurocontrol soutient que la requête serait irrecevable au motif que le requérant n'aurait pas épuisé, contrairement aux exigences posées par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les voies de recours dont il disposait en tant qu'ancien fonctionnaire de l'Organisation. Mais le Tribunal relève que, en vertu de la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 92 du Statut administratif, une décision implicite de rejet de la réclamation de l'intéressé, susceptible d'être attaquée devant le Tribunal, était née à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de l'introduction de cette réclamation, soit le 18 juin 2020. Dès lors, à la date du 16 septembre 2020 où le requérant a introduit sa requête, les voies de recours interne dont il disposait avaient bien été épuisées. La requête étant ainsi recevable, la fin de non-recevoir soulevée par l'Organisation sera écartée.

3. Dans sa réplique, compte tenu du fait que, depuis l'introduction de sa requête, le Directeur général a rendu une décision finale le 7 décembre 2020 concluant au rejet de sa réclamation, le requérant a précisé qu'il attaque en dernière analyse cette décision définitive, qui confirme du reste la décision antérieure contestée du 26 novembre 2019.

Les parties ayant eu la possibilité de s'exprimer pleinement dans leurs écritures au sujet de cette décision définitive, le Tribunal estime qu'il y a lieu de requalifier la requête comme dirigée contre cette dernière décision.

4. Le requérant sollicite par ailleurs la tenue d'un débat oral. Mais le Tribunal estime que les parties ont présenté des écritures et des documents suffisamment abondants et explicites pour lui permettre d'être dûment informé de leurs arguments et des éléments de preuve pertinents. Cette demande de débat oral est donc rejetée.

5. L'allocation de dépaysement dont le requérant a continué à bénéficier quand il a été affecté, le 16 septembre 1993, au Siège d'Eurocontrol en Belgique, pays de sa résidence au moment de son recrutement, est régie par l'article 68 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol, qui prévoit notamment ce qui suit:

«Article 68

L'allocation de dépaysement est égale à 16 % du montant total du traitement de base ainsi que de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge auxquelles le fonctionnaire a droit. L'allocation de dépaysement ne peut être inférieure à 574,13 EUR par mois.

[...]»

Le Règlement d'application n° 7 du Statut administratif, relatif à la rémunération, prescrit en particulier ce qui suit à son article 4 en ce qui concerne cette allocation de dépaysement:

«Article 4

1. L'allocation de dépaysement égale à 16 % du montant total du traitement de base ainsi que de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge versées au fonctionnaire, est accordée :

a) Au fonctionnaire :

- qui n'a pas et n'a jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation et,
- qui n'a pas, de façon habituelle, pendant la période de cinq années expirant six mois avant son entrée en fonctions, habité ou exercé son activité professionnelle principale sur le territoire européen dudit État. Pour l'application de cette disposition, les situations résultant de services effectués pour un autre État ou une organisation internationale ne sont pas à prendre en considération.

[...]

2. Le fonctionnaire qui, n'ayant pas et n'ayant jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation, ne remplit pas les conditions prévues au paragraphe 1, a droit à une allocation d'expatriation égale à un quart de l'allocation de dépaysement.

[...]»

6. S'agissant de la question de la répétition de l'indu, l'article 87 du Statut administratif dispose ce qui suit:

«Article 87

Toute somme indûment perçue donne lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.

La demande de répétition doit intervenir au plus tard au terme d'un délai de cinq ans commençant à courir à compter de la date à laquelle la somme a été versée. Ce délai n'est pas opposable à l'Agence lorsque celle-ci est en mesure d'établir que l'intéressé a délibérément induit l'administration en erreur en vue d'obtenir le versement de la somme considérée.»

La note de service n° 7/10 du 11 mars 2010 complète le libellé de cet article 87 et édicte notamment ceci au sujet de la répétition de l'indu au sein de l'Organisation:

«1. **Introduction**

En application [de l'article] 87 du Statut administratif du personnel [...], toute somme indûment perçue donne lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.

La présente Note de Service, dans un souci de clarté et de transparence, précise la portée de [cet article] ainsi que [ses] modalités de mise en œuvre.

2. **Portée [de l'article] 87 du Statut administratif du personnel [...]**

Il est rappelé que l'expression «si évidente», caractérisant l'irrégularité du versement, qui figure [à l'article] 87 [...], ne signifie pas que le bénéficiaire de paiements indus est dispensé de tout effort de réflexion ou de contrôle, mais signifie que la restitution est due dès qu'il s'agit d'une erreur qui n'échappe pas à un bénéficiaire normalement diligent qui est censé connaître les règles régissant sa situation administrative.

[...]

3.3 Fraude manifeste

Lorsque le montant indûment perçu a pour origine une fraude manifeste, des pourcentages supérieurs à ceux indiqués au point 3.1 ci-dessus pourront, le cas échéant, être appliqués.

[...]»

7. Le requérant soutient en premier lieu qu'Eurocontrol aurait commis une erreur de droit dans son interprétation de l'article 87 du Statut administratif puisque l'erreur dans l'octroi de l'allocation de dépaysement était entièrement imputable à l'administration, qu'il a été en tout temps de bonne foi et que, compte tenu du fait que le renouvellement de cette allocation de dépaysement a eu lieu depuis son transfert à Bruxelles en 1993, l'administration serait forclosée à agir.

8. Dans son jugement 4469, au considérant 4, le Tribunal a déjà indiqué que l'article 87 du Statut administratif d'Eurocontrol déroge au principe général du droit selon lequel toute somme versée par erreur peut normalement donner lieu à répétition, sous réserve des règles de prescription. En effet, en cas de perception d'une somme indue par un membre du personnel d'Eurocontrol, le Tribunal a rappelé dans ce jugement que la répétition ne peut avoir lieu que si l'une des deux conditions énoncées à l'article 87 est vérifiée, à savoir la connaissance par le fonctionnaire concerné de l'irrégularité du versement ou le caractère absolument évident de celle-ci.

9. S'agissant de cette deuxième condition, qui est la seule qui soit en jeu dans la présente affaire, dans ce jugement 4469 précité, cette fois au considérant 6, le Tribunal a souligné qu'il avait déjà eu à se prononcer sur l'interprétation qu'il convenait de retenir de la condition selon laquelle l'irrégularité du versement du trop-perçu litigieux était «si évidente que le requérant ne pouvait manquer d'en avoir connaissance». Ainsi, dans le jugement 3201, au considérant 14, le Tribunal a précisé que cette condition devait être regardée comme remplie «si l'erreur affectant le montant des [sommes versées] était assez évidente pour qu'elle ne puisse raisonnablement échapper, indépendamment d'une évaluation précise de sa portée et de

l'identification de ses causes, à l'attention d'un [...] fonctionnaire normalement diligent dans la gestion de ses affaires personnelles».

10. Or, en l'espèce, ainsi que l'indique l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 4 du Règlement d'application n° 7 précité, le requérant n'avait pas droit à recevoir une allocation de dépaysement à la suite de son transfert à Bruxelles et il ne pouvait ignorer cette disposition. Ainsi que le Tribunal l'a maintes fois rappelé, les fonctionnaires sont censés connaître leurs droits, l'ignorance de la loi n'est pas une excuse valable et tout fonctionnaire est censé connaître les règles et règlements régissant son engagement (voir les jugements 4242, au considérant 6, et 4166, au considérant 4). En outre, le quantum de cette allocation de dépaysement était considérable puisqu'il s'agissait d'un montant qui correspondait à 16 pour cent du traitement de base de l'intéressé et qui était, par exemple, de plus de 1 500 euros par mois pour l'essentiel de la période écoulée depuis le 1^{er} octobre 2014. L'octroi de cette allocation de dépaysement était aisément détectable car elle apparaissait sur chaque fiche de paie du requérant, mois après mois. Le Tribunal considère que, dans ces circonstances, l'Organisation était en droit de conclure que l'irrégularité de ce versement était assez évidente pour ne pas raisonnablement échapper à l'attention d'un fonctionnaire normalement diligent dans la gestion de ses affaires personnelles.

11. Par ailleurs, dès lors qu'Eurocontrol ne soutient pas que le requérant aurait délibérément fraudé l'Organisation afin de continuer illégalement à percevoir l'allocation de dépaysement, la bonne foi dont se revendique le requérant est sans conséquence. En matière de répétition de l'indu, l'existence d'une erreur est à la source même de ce principe de droit et, ici, soit l'erreur devait être connue de l'intéressé puisqu'il ne pouvait ignorer les règles de l'Organisation en matière d'allocation de dépaysement, soit la situation en était une qui ne pouvait échapper à l'attention d'un fonctionnaire normalement diligent dans la gestion de ses affaires et censé connaître les règles des Statut et règlements de son organisation.

12. L'assertion du requérant, selon laquelle il aurait pu raisonnablement penser que la fixation de son allocation de dépaysement était déterminée à son entrée en fonctions et le «poursui[vai]t» jusqu'à la fin de sa carrière, ne convainc pas le Tribunal. Les dispositions pertinentes précitées du Statut administratif et du Règlement d'application n° 7 ne sauraient être lues ou interprétées de cette manière. Il ressort à l'évidence de la nature même de l'allocation de dépaysement que celle-ci ne saurait être fixée de façon permanente pour l'ensemble de la carrière d'un fonctionnaire et qu'elle est susceptible de changer en fonction de l'existence continue ou non, à chaque changement de lieu d'affectation, des conditions qui ont initialement justifié son octroi.

13. En ce qui concerne cette fois la période de cinq ans arrêtée par l'administration pour récupérer l'indu versé à l'intéressé au titre de l'allocation de dépaysement, le Tribunal a déjà rappelé, dans son jugement 4166 précité, au considérant 5, que le délai de prescription commence à courir, pour chaque versement, à compter de la date de celui-ci. Par conséquent, Eurocontrol était en droit, selon l'article 87 du Statut administratif, de faire porter sa demande de répétition sur chacun des versements indûment opérés dans un délai de cinq ans à compter desdits versements, soit pour toute la période visée par la réclamation de l'intéressé.

14. L'argument du requérant relatif à une erreur de droit de la part d'Eurocontrol dans son interprétation et son application de l'article 87 est donc dénué de fondement.

15. Le requérant invoque en deuxième lieu le caractère disproportionné de la demande de répétition de l'indu et la «violation [de ses] attentes légitimes» à cet égard. Selon le requérant, se voir imposer le remboursement d'un montant de 64 243,54 euros lui causerait un tort injuste et inéquitable.

Il est vrai que le Tribunal a déjà indiqué que, selon sa jurisprudence, «le droit d'une organisation à bénéficier de la répétition d'une somme indûment versée doit lui être, par ailleurs, partiellement – voire intégralement – dénié si les circonstances de l'affaire font apparaître

que le remboursement sollicité s'avérerait injuste ou inéquitable à l'égard du fonctionnaire concerné» (voir le jugement 4139, au considérant 14). Mais, dès lors que les écritures révèlent que la rémunération du requérant a été de fait trop élevée pendant plus de vingt-six ans, qu'Eurocontrol ne peut recouvrer qu'une partie de ces sommes qui reste limitée à cinq de ces vingt-six années et qu'elle a choisi de récupérer ces sommes par voie de retenue mensuelle sur les montants qu'elle verse au requérant au titre de sa pension, le Tribunal considère que le remboursement décidé par l'Organisation n'est pas injuste ou inéquitable à l'égard de l'intéressé.

Cette autre prétention du requérant est également infondée.

16. En troisième lieu, le requérant soulève dans ses écritures un défaut de motivation de la décision attaquée en ce que celle-ci ne le mettait pas en mesure de comprendre les calculs effectués pour justifier la demande de remboursement de la somme de 64 243,54 euros qui lui a été faite. Le Tribunal rejettera cet argument devant le constat que tant la décision initiale du 26 novembre 2019 que la décision définitive du 7 décembre 2020 permettent aisément au requérant de connaître les raisons à leur appui et les explications nécessaires quant à l'établissement de la quotité de la somme dont le remboursement lui a été réclamé et imposé. En outre, la réponse de l'Organisation fournit un calcul détaillé de l'établissement de cette somme, qui correspond aux explications transmises antérieurement au requérant.

Cet autre argument est également dénué de fondement.

17. En dernier lieu, le requérant soutient être victime d'un détournement de pouvoir de la part de l'Organisation au motif que la décision du 26 novembre 2019 et, par conséquent, celle du 7 décembre 2020 n'auraient pour objectif, au-delà du recouvrement des sommes litigieuses en tant que tel, de lui nuire. Témoigneraient, selon lui, de cette intention de nuire, les autres démarches engagées par Eurocontrol à son encontre, qui sont celles faisant l'objet des jugements 4695 et 4697, également prononcés ce jour.

Mais le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence constante, le détournement de pouvoir ne se présume pas. Il appartient au fonctionnaire qui s'en prévaut d'en établir les éléments constitutifs et la charge de la preuve appartient ici au requérant (voir les jugements 4552, au considérant 9, et 4437, au considérant 23). Le Tribunal estime que la preuve d'un tel détournement n'est pas établie, d'autant qu'en procédant au recouvrement des sommes litigieuses, l'Organisation n'a fait qu'appliquer des dispositions statutaires qu'elle était en droit, voire même en devoir, de mettre en œuvre.

Cet ultime argument est infondé.

18. Aucun des moyens soulevés par le requérant à l'encontre de la décision attaquée n'étant fondé, la demande de réparation du préjudice moral que celui-ci prétend avoir subi en conséquence de cette décision ne peut qu'être écartée.

19. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 3 mai 2023, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 juillet 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ