

108^e session

Jugement n° 2899

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Association européenne de libre-échange (AELE), formée par M. N. W. le 30 avril 2008 et régularisée le 16 juin, la réponse de l'AELE du 15 septembre, la réplique du requérant du 23 octobre et la duplique de l'Association du 4 décembre 2008;

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

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant norvégien né en 1958, est entré au service de l'AELE le 1^{er} décembre 2004 au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de trois ans — qui fut ultérieurement renouvelé pour une autre période de trois ans —, en qualité d'administrateur principal à l'Office pour le mécanisme financier de l'Espace économique européen (EEE) et le mécanisme financier norvégien (FMO selon son sigle anglais). Le FMO a été créé par le Comité permanent des États de l'AELE en février 2004 pour apporter son assistance à la gestion du mécanisme financier de l'EEE et du mécanisme financier norvégien. Il assure également le secrétariat du Comité du mécanisme financier institué en juin 2004 pour gérer

le mécanisme financier de l'EEE. Sur le plan administratif, il fait partie du secrétariat de l'AELE, mais il est doté d'un budget administratif distinct. Conformément à un accord de partage de services signé le 21 juillet 2006, l'administration de l'AELE s'acquitte au profit du FMO de certaines missions administratives et fonctions de soutien technique, y compris le recrutement et l'administration du personnel.

Le 1^{er} février 2005, le requérant demanda à bénéficier d'une indemnité de loyer pour la maison qu'il louait en Belgique, son lieu d'affectation. Il indiquait dans le formulaire de demande qu'il ne partageait pas son logement avec une personne ayant un emploi rémunéré. Dans un courriel du 16 mars 2005, en réponse à une question de l'administration concernant l'attribution éventuelle d'une allocation pour personnes à charge, il déclara que son épouse n'était pas une personne à sa charge. Il perçut une indemnité de loyer de février 2005 à janvier 2007. Par courriel du 15 février 2007, le chef du service des finances lui fit cependant savoir que, compte tenu des revenus de son épouse, il n'avait pas droit à tout ou partie des 18 821,81 euros qu'il avait perçus au titre de cette indemnité. Il demandait au requérant de fournir plus de détails sur les revenus de son épouse depuis février 2005 en précisant que, sur la base de ces renseignements, l'administration déciderait de la manière de régler la question du trop-perçu. Par ailleurs, il l'informait que le montant qui lui avait été versé en janvier 2007 au titre de l'indemnité de loyer avait été déduit de son salaire de février 2007 et que le versement de l'indemnité était interrompu jusqu'à nouvel ordre.

À la suite d'un échange de correspondance entre l'administration et le requérant, une réunion fut tenue le 4 juillet 2007 au cours de laquelle le Secrétaire général offrit à ce dernier la possibilité d'échelonner le remboursement du trop-perçu sur une période de un ou deux ans, sans intérêts. Le 6 juillet 2007, le requérant refusa cette offre, déclarant qu'il n'avait pas à assumer la responsabilité de l'erreur de l'administration, d'autant qu'il avait agi de bonne foi, et qu'il avait donc décidé de saisir l'organe de concertation conformément à l'article 45 du Statut du personnel. Le Secrétaire

général lui répondit le 16 juillet que l'administration n'avait commis aucune erreur et qu'il devait rembourser le trop-perçu. Il lui renouvela son offre de rembourser le montant en cause sous forme de mensualités échelonnées sur un ou deux ans, sans intérêts. Faisant observer que l'organe de concertation devait se réunir en septembre, il précisait que, si le requérant n'avait pas accepté cette offre par écrit au plus tard le 20 août, il lui serait demandé lors de cette réunion d'acquitter immédiatement l'intégralité de la somme, assortie d'intérêts.

L'organe de concertation tint sa délibération le 10 septembre 2007. Par lettre du 17 septembre, le Secrétaire général fit savoir au requérant que, selon l'avocat de l'AELE, sa conduite était pénalement répréhensible. Il lui enjoignit de rembourser le trop-perçu et les intérêts avant le 17 octobre, soulignant que c'était sa dernière chance d'accepter de rembourser l'AELE avant que ne soit prise une décision définitive sur la nature de la sanction à adopter concernant la faute qu'il avait commise. Le Secrétaire général informait par ailleurs le requérant qu'en application de l'article 46 du Statut du personnel il pouvait porter la question du remboursement devant une commission consultative.

Le 17 octobre, le requérant versa la somme réclamée. Le lendemain, le Secrétaire général accusa réception du paiement dans une lettre qui, indiquait-il, constituait un blâme écrit formel au sens du paragraphe 2 de la disposition 44 du Règlement du personnel. Il ajoutait qu'aucune autre sanction disciplinaire ne serait prise puisque le requérant avait remboursé ce qu'il devait à l'AELE. Le 6 décembre 2007, ce dernier écrivit au Secrétaire général, déclarant qu'il saisissait la Commission consultative. Par lettre du 15 janvier 2008, le Secrétaire général signifia à l'intéressé son refus de réunir cette commission au motif qu'il n'avait versé au dossier aucun élément nouveau depuis que l'organe de concertation avait rendu ses conclusions. Il ajoutait que le requérant pouvait saisir directement le Tribunal s'il le souhaitait. C'est ce que fit l'intéressé le 30 avril 2008, en indiquant qu'il attaquait le rejet implicite de la «réclamation» qu'il avait adressée à l'AELE le 6 décembre 2007.

B. Le requérant estime qu'il avait droit à une indemnité de loyer. À son avis, la disposition 25.5 du Règlement du personnel sur laquelle l'AELE s'est appuyée pour considérer qu'il n'avait pas droit à une telle indemnité est illégale car elle est en contradiction avec l'article 25 du Statut du personnel. La disposition susmentionnée prévoit que, si un membre du personnel partage son logement avec une personne ayant un emploi rémunéré dont le revenu est égal ou supérieur à un certain seuil, il convient d'ajouter le revenu annuel brut de cette personne au salaire du membre du personnel pour les besoins des calculs appropriés, alors que l'article 25 du Statut dispose seulement qu'«[u]n membre du personnel qui paie un loyer excédant 20 % de son salaire a droit à une indemnité de loyer»*. Selon le requérant, la disposition 25.5 restreint donc le droit des membres du personnel à une indemnité de loyer en ajoutant un critère de calcul supplémentaire. Il prétend qu'il aurait fallu ne prendre en compte que son salaire pour déterminer le montant de son indemnité de loyer. D'après lui, en tout état de cause, les dispositions des Statut et Règlement du personnel concernant cette indemnité sont équivoques; or, selon la jurisprudence du Tribunal, en cas de doute, une disposition équivoque doit être interprétée au détriment de la partie qui l'a rédigée, en l'espèce la défenderesse.

Au cas où le Tribunal estimerait que la disposition 25.5 du Règlement du personnel est légale, le requérant fait valoir que la demande de remboursement de l'AELE n'était pas justifiée. Premièrement, l'Association n'a subi aucune perte financière puisque la somme prétendument versée à tort a en fait été imputée sur le budget du FMO. L'AELE s'acquitte de certaines missions administratives pour le FMO, mais le budget de celui-ci est examiné et approuvé par le Comité du mécanisme financier. À son avis, une décision portant sur environ 20 000 euros excède de beaucoup la portée de ces missions administratives, et le Secrétaire général n'avait donc pas compétence pour se prononcer sur le remboursement de l'indemnité. Deuxièmement, le requérant soutient que les

* Traduction du greffe.

circonstances particulières de l'affaire n'ont pas été prises en compte. Il estime que l'on n'aurait pas dû lui demander de rembourser l'indemnité de loyer puisqu'il a agi de bonne foi et n'a pas fait preuve de négligence. Lorsqu'il a demandé à bénéficier de cette indemnité, il ne partageait pas son logement avec une personne ayant un emploi rémunéré. En effet, à l'époque, son épouse n'était pas en Belgique. De plus, il a fourni à l'administration les renseignements nécessaires concernant son épouse dès que la situation de celle-ci a changé. Ainsi, en décembre 2004, il a déposé un formulaire de déclaration confidentielle de statut familial et de demande d'allocation pour personnes à charge dans lequel il donnait des renseignements sur les revenus de son épouse. L'AELE aurait dû réagir à l'époque et remettre en question son droit à une indemnité de loyer; en ne le faisant pas, elle a fait preuve de négligence. Le requérant critique également l'Association pour avoir mis deux ans à déterminer qu'il n'avait peut-être pas droit à cette indemnité. Ce retard, associé à la circonstance qu'il a dû contracter un prêt pour rembourser l'indemnité en question, lui a causé une perte financière.

Le requérant considère qu'il n'a pas commis de faute puisqu'il a toujours agi de bonne foi. À son avis, la décision du Secrétaire général de lui imposer un blâme écrit constitue un abus de pouvoir car elle n'était pas motivée. Il tire grief du fait qu'il n'a pas reçu d'avertissement préalable à la décision de déduire l'indemnité de loyer versée en janvier 2007 de son salaire de février 2007. De plus, la possibilité de saisir la Commission consultative lui a été refusée, le Secrétaire général n'ayant pas réuni cette commission pour l'informer que le requérant avait demandé que la question lui soit soumise. Selon l'intéressé, les conséquences négatives qu'a eues le litige sur ses conditions d'existence l'ont amené à donner sa démission en avril 2008. Il ajoute qu'il ne s'est jamais vu accorder l'avancement d'échelon exceptionnel qui avait été approuvé en septembre 2007 avec effet au 1^{er} juin 2007.

Le requérant demande l'annulation de la décision du 18 octobre 2007 de lui infliger un blâme écrit. Il réclame le versement de 4 307 euros correspondant à la somme qu'il aurait perçue si on

lui avait accordé un avancement d'échelon exceptionnel à compter de juin 2007, 12 770 euros en paiement de l'indemnité de loyer dont le versement a été interrompu à partir du 1^{er} janvier 2007, ainsi que 19 620 euros correspondant à la somme qu'il a remboursée. Il réclame sur ces sommes des intérêts au taux de 5 pour cent l'an, et demande en outre 8 684 euros à titre de dommages-intérêts pour préjudice moral, ainsi que l'octroi de dépens.

C. Dans sa réponse, l'AELE considère que la conclusion du requérant concernant son avancement d'échelon exceptionnel est irrecevable faute d'épuisement des voies de recours interne.

Elle affirme que, lorsqu'ils demandent une indemnité de loyer, les membres du personnel sont tenus de fournir des informations exactes et de signaler immédiatement toute modification survenue dans leur situation. Le requérant a indiqué sur le formulaire de demande soumis en février 2005 qu'il ne partageait pas son logement avec une personne ayant un emploi rémunéré. Or, à l'époque, son épouse travaillait à temps plein dans son pays d'origine et il ne peut pas avoir mal compris la question simple posée dans ce formulaire. Son épouse ayant emménagé en Belgique quelques semaines seulement après qu'il eut remis ledit formulaire, il aurait dû alors informer l'administration qu'elle continuait d'avoir un emploi rémunéré et que les renseignements qu'il avait fournis sur le formulaire n'étaient donc plus valables. L'AELE ajoute que, lorsqu'elle a découvert que le requérant vivait avec une personne ayant un emploi rémunéré et lui a demandé de fournir des informations sur les revenus de celle-ci, il s'y est refusé. Elle rejette donc l'argument selon lequel il a agi de bonne foi. À son avis, le blâme écrit était justifié puisque l'intéressé avait donné des renseignements trompeurs sur le formulaire de demande d'indemnité de loyer, alors qu'il y est expressément indiqué que fournir des renseignements inexacts ou ne pas mettre à jour les informations communiquées peut être considéré comme une faute disciplinaire.

D'après l'AELE, les Statut et Règlement du personnel prévoient sans ambiguïté que les revenus d'un membre de la famille ayant

un emploi rémunéré doivent être pris en compte dans le calcul de l'indemnité de loyer. L'épouse du requérant ayant un emploi rémunéré et ses revenus étant supérieurs au seuil fixé, l'intéressé n'avait pas droit à une indemnité de loyer. Le requérant est de mauvaise foi lorsqu'il soutient que les dispositions des Statut et Règlement du personnel concernant l'indemnité de loyer sont équivoques. L'article 25 du Statut établit la condition de base ouvrant droit à une indemnité de loyer — à savoir que le membre du personnel paye un loyer excédant 20 pour cent de son salaire — tandis que les dispositions 25.1 à 25.6 du Règlement donnent des précisions complémentaires sur cette condition, ainsi que sur la manière de calculer l'indemnité. La disposition 25.5 est conforme à l'objet de l'article 25 du Statut, qui est de réduire les dépenses supplémentaires encourues par les membres du personnel qui doivent déménager lorsqu'ils acceptent de travailler pour l'AELE. De plus, la pratique suivie de longue date par l'Association est de tenir compte des revenus d'un conjoint ayant un emploi rémunéré pour calculer l'indemnité de loyer.

La défenderesse affirme que le requérant était tenu de rembourser le trop-perçu et que la demande de remboursement qu'elle lui a présentée était justifiée. En effet, il est manifeste que l'indemnité avait été versée par erreur en conséquence des indications trompeuses fournies par le requérant sur le formulaire de demande. De plus, à l'époque des faits, l'intéressé n'a pas établi que le remboursement lui causerait des difficultés financières excessives. L'AELE souligne que, dès qu'elle a découvert que l'indemnité était versée à tort au requérant, elle a demandé le remboursement de l'intégralité de la somme et proposé un plan de remboursement échelonné, que l'intéressé a refusé.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que l'indemnité de loyer et les allocations pour personnes à charge sont étroitement liées et que l'administration aurait dû tenir compte des renseignements qu'il avait fournis concernant les allocations pour personnes à charge pour calculer l'indemnité de loyer. Il fait valoir que, ayant déposé des formulaires de déclaration de statut familial en janvier 2005, en

décembre 2005 et en décembre 2006, il estimait avoir donné tous les renseignements pertinents concernant son droit aux allocations et indemnités. Il affirme que rien dans les Statut et Règlement du personnel n'autorisait l'AELE à déduire le trop-perçu de son salaire directement et sans préavis.

S'agissant de sa conclusion concernant son avancement d'échelon exceptionnel, il signale qu'il l'a retirée, mais que sa conclusion tendant à l'octroi de dommages-intérêts, qu'il maintient, repose encore en partie sur le fait que l'AELE ne lui a pas accordé l'avancement d'échelon en question, puisque c'était l'un des moyens par lesquels elle cherchait à le punir. Il corrige sa conclusion relative au paiement de l'indemnité de loyer dont le versement a été interrompu, déclarant que le montant dû est de 12 131 euros et non de 12 770 euros comme indiqué dans sa requête.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position. Elle explique que le personnel affecté au FMO relève des Statut et Règlement du personnel de l'AELE puisque le FMO, sur le plan administratif, fait partie du secrétariat de l'AELE. La responsabilité de la gestion des ressources humaines du FMO incombe clairement à l'administration de l'AELE.

La défenderesse estime que le fait que le requérant a mis à jour les renseignements communiqués en rapport avec d'autres prestations ne le dispensait pas de son obligation de mettre à jour ceux qu'il avait fournis aux fins de l'indemnité de loyer. Elle affirme que les allocations pour personnes à charge et l'indemnité de loyer sont deux prestations distinctes pour lesquelles un formulaire de demande distinct doit être rempli.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fut recruté par l'AELE à compter du 1^{er} décembre 2004 en vue d'exercer les fonctions d'administrateur principal au sein du FMO, qui a notamment pour fonction d'assurer le secrétariat du Comité du mécanisme financier de l'EEE. Bien

qu'il soit doté d'un budget administratif distinct, le FMO fait partie, sur le plan administratif, du secrétariat de l'AELE et le contrat de travail de l'intéressé prévoyait expressément que les conditions d'emploi de celui-ci étaient régies par les Statut et Règlement du personnel dudit secrétariat.

2. Affecté à Bruxelles, alors qu'il est de nationalité norvégienne et résidait précédemment dans son pays d'origine, le requérant demanda, le 1^{er} février 2005, à bénéficier de l'indemnité de loyer prévue par l'article 25 du Statut du personnel.

Bien que son épouse s'apprêtât alors à le rejoindre en Belgique, où elle comptait a priori poursuivre une activité professionnelle au sein de l'entreprise dont elle était déjà employée en Norvège, le requérant indiqua sur le formulaire de demande de cette indemnité qu'il ne «partage[ait] pas [s]on logement avec une personne ayant un emploi rémunéré».

Les raisons ayant conduit l'intéressé à cocher en ce sens la case pertinente de ce formulaire divisent âprement les parties en litige. Selon le requérant, qui admet d'ailleurs ne plus avoir aujourd'hui un souvenir précis des motifs qui avaient pu le guider dans cette réponse, il n'avait alors sans doute pas compris que son épouse devait être regardée, quels que soient ses propres revenus, comme une «personne ayant un emploi rémunéré» au sens de la disposition 25.5 du Règlement. Il souligne cependant que l'indication qu'il avait ainsi donnée était, en tout état de cause, exacte, dès lors qu'à la date du 1^{er} février 2005, l'intéressée ne l'avait pas encore rejoint en Belgique et qu'il était en outre envisagé que celle-ci serait ensuite employée à temps partiel dans des conditions lui conférant le statut de personne à charge. Selon la défenderesse, en revanche, le requérant aurait sciemment fourni dans le formulaire une réponse inexacte en vue de percevoir une indemnité de loyer à laquelle il ne pouvait en réalité prétendre.

3. Dès le début du mois de mars 2005, il s'avéra toutefois clairement que l'épouse du requérant, qui l'avait entre-temps

effectivement rejoint, travaillerait en réalité à plein temps et bénéficierait d'un salaire dont le niveau excluait qu'elle puisse être regardée comme personne à charge. Le requérant, qui avait auparavant également déposé, en décembre 2004 et janvier 2005, des formulaires de «déclaration confidentielle de statut familial et [de] demande d'allocation pour personnes à charge», adressa alors à l'administration, le 16 mars 2005, un courriel indiquant que l'intéressée ne pouvait pas se voir reconnaître cette qualité. Dans des formulaires du même type souscrits ultérieurement au titre des années 2006 et 2007, qui mentionnaient clairement que l'épouse du requérant résidait bien au domicile de ce dernier, celui-ci réaffirma ensuite, conformément à l'information ainsi fournie dans ce message, qu'il ne «demand[ait] pas d'allocation pour personne à charge».

Le requérant continua cependant à percevoir une indemnité de loyer calculée sur la base des informations figurant sur le formulaire relatif à cette indemnité rempli le 1^{er} février 2005.

4. Le 15 février 2007, soit environ deux ans plus tard, le chef du service des finances de l'AELE adressa au requérant un courriel lui annonçant que, compte tenu de l'information communiquée par celui-ci le 16 mars 2005, le salaire de son épouse aurait dû être pris en considération pour calculer le montant de son indemnité de loyer et que les sommes versées à ce titre depuis lors l'avaient ainsi été, au moins en partie, à tort. Tout en lui précisant d'ailleurs que le versement de l'indemnité en cause avait d'ores et déjà été supprimé, à titre conservatoire, et qu'une première déduction avait même été opérée à ce titre sur son salaire de février, ce responsable lui demandait de lui faire connaître le montant du revenu de son épouse pendant la période considérée afin de pouvoir vérifier précisément ses droits.

Au terme d'un échange de courriels subséquent, dont il ressort notamment que le requérant manifestait une forte réticence à fournir des informations complètes sur ce point, l'intéressé admit cependant que, compte tenu du niveau de rémunération de son épouse, il était clair qu'il n'avait de toute façon jamais rempli les conditions

lui permettant de prétendre à une indemnité de loyer au cours de la période en cause.

5. Pour autant, alors que l'Association entendait, dans ces conditions, obtenir de lui le remboursement de l'intégralité des sommes indûment perçues, le requérant fit rapidement connaître son opposition à une telle solution. De son point de vue, en effet, les versements de l'indemnité de loyer auxquels il avait ainsi été procédé à tort résultaient d'une négligence de l'administration, qui n'avait pas tiré les conséquences de l'information qu'il lui avait communiquée le 16 mars 2005. S'il ne contestait pas, à cette époque, le bien-fondé de la suppression de l'indemnité pour l'avenir, il estimait en revanche injuste d'avoir à subir les conséquences d'une telle erreur en devant assurer la restitution — du moins totale — de la somme de l'ordre de 18 800 euros qui lui était réclamée à ce titre. C'est ainsi qu'il refusa notamment de céder à la demande qui lui fut faite par l'organisation à plusieurs reprises, y compris lors d'une réunion avec le Secrétaire général en date du 4 juillet 2007, de procéder à un remboursement sans intérêts de cette somme sur une période de douze ou de vingt-quatre mois.

6. Le 6 juillet 2007, le requérant demanda que l'affaire soit portée devant l'organe de concertation prévu par l'article 45 du Statut du personnel, qui tint sa délibération le 10 septembre suivant. Au cours de la séance de cette instance, le Secrétaire général, qui avait désormais acquis la conviction que le requérant était de mauvaise foi, insista sur la gravité du comportement de l'intéressé et laissa d'ailleurs clairement entendre, comme il l'avait déjà fait lors de la réunion du 4 juillet, que celui-ci pourrait faire l'objet d'une révocation disciplinaire s'il persistait à refuser de rembourser la somme réclamée.

Par décision du 17 septembre 2007, le Secrétaire général enjoignit finalement au requérant de rembourser l'intégralité de cette somme, assortie cette fois d'intérêts, soit un montant total de 19 620 euros, avant le 17 octobre suivant.

7. Le requérant ayant effectivement versé la somme demandée à cette date, le Secrétaire général renonça à l'idée de prononcer sa révocation. Toutefois, par une décision du 18 octobre 2007, il lui infligea un blâme écrit en application du paragraphe 2 de la disposition 44 du Règlement du personnel.

8. Par un courrier du 6 décembre 2007 adressé au Secrétaire général, le requérant forma un recours devant la Commission consultative prévue à l'article 46 du Statut du personnel, contestant les décisions successives prises à son encontre.

Cependant, par décision du 15 janvier 2008, le Secrétaire général refusa de réunir cette commission, aux motifs que, compte tenu du paiement de la somme en cause opéré le 17 octobre 2007, le litige avait été, selon lui, déjà entièrement réglé à l'issue de la délibération de l'organe de concertation et qu'il n'y avait pas lieu d'engager de frais supplémentaires dans le cadre de cette affaire.

9. Par lettre du 29 avril 2008, le requérant démissionna de ses fonctions, avec effet à la fin du mois de juillet suivant, pour des motifs directement imputables, selon les termes de cette lettre, au traitement dont il avait fait l'objet de la part de l'AELE à l'occasion de cette lettre.

10. Dans sa requête présentée devant le Tribunal de céans, qui doit être regardée comme principalement dirigée contre la décision du Secrétaire général précitée du 15 janvier 2008, le requérant sollicite notamment l'annulation du blâme écrit qui lui a été infligé et la restitution de la somme dont il a dû s'acquitter au titre du remboursement, assorti d'intérêts, des versements d'indemnité de loyer indûment perçus. Prolongeant cette dernière conclusion en soutenant, ainsi qu'il avait commencé à le faire peu avant la délibération de l'organe de concertation, qu'il était bien, en réalité, en droit de prétendre à l'indemnité litigieuse, il demande à bénéficier de l'attribution des sommes correspondant aux versements qu'il aurait perçus depuis leur interruption jusqu'à la fin de ses services au sein de l'Association. Il réclame enfin l'allocation de dommages-intérêts en

réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi, l'indemnisation de la non-attribution d'un avancement d'échelon exceptionnel dont il aurait dû bénéficier et l'attribution de dépens.

11. Le Tribunal relèvera d'emblée que la décision attaquée, par laquelle le Secrétaire général a mis fin prématurément à la procédure de recours interne en refusant de réunir la Commission consultative, doit être annulée comme entachée d'une grossière illégalité.

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 46 du Statut du personnel, «[t]oute question concernant le personnel qui n'a pas été réglée au sein du comité auquel il est fait référence au paragraphe 6 de l'article 45 [à savoir l'organe de concertation précédemment évoqué] dans un délai de trente jours à compter de sa saisine peut être portée par le Secrétaire général, le Comité du personnel ou le membre du personnel directement concerné [...] devant une commission consultative»*. Il résulte donc des termes mêmes de ces dispositions que le requérant, en sa qualité de fonctionnaire directement concerné par le litige, était en droit de saisir cette instance de recours.

12. Ainsi que le Tribunal a notamment eu l'occasion de le réaffirmer récemment dans le jugement 2781, au considérant 15, le droit d'exercer un recours interne constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel. En dehors des hypothèses où l'agent concerné renonce de lui-même à former un tel recours interne, un fonctionnaire ne saurait donc, en principe, être privé de la possibilité de voir la décision qu'il conteste effectivement réexaminée par l'organe de recours compétent.

Or, en l'espèce, aucun des motifs invoqués par le Secrétaire général pour priver l'intéressé du bénéfice de cette garantie ne saurait être valablement retenu. Le fait que le requérant eût accepté de se conformer à l'ordre formel de rembourser la somme litigieuse qui lui avait été donné le 17 septembre 2007 ne valait, à l'évidence,

* Traduction du greffe.

nullement renonciation de sa part à contester le bien-fondé de cette mesure devant la Commission consultative. En effet, l'intéressé n'avait ainsi fait que se soumettre, comme il en avait juridiquement l'obligation, à une décision administrative exécutoire, dont, au surplus, l'AELE entendait clairement exiger le respect sous peine de sanctions disciplinaires. C'est donc de façon manifestement abusive que l'Association a prétendu pouvoir estimer que le litige était, du fait de cette démarche, déjà définitivement réglé. Les considérations relatives au coût inhérent à une réunion de la Commission consultative ne sauraient davantage justifier l'atteinte ainsi portée à une garantie reconnue aux fonctionnaires. Quant à l'argument, utilisé dans un courrier adressé au requérant par l'avocat de l'AELE le 31 janvier 2008, selon lequel le Secrétaire général n'aurait de toute façon pas été lié par un éventuel avis de cette commission défavorable à sa thèse, celui-ci est d'autant moins admissible qu'il revient, pour l'Association, à dénier elle-même tout caractère effectif au mécanisme de recours prévu par son Statut du personnel.

13. Si l'impossibilité dans laquelle a été placé le requérant de soumettre ses prétentions à la Commission consultative le rend certes recevable à introduire directement une requête, le Tribunal n'en pourrait pas moins, en pareil cas, décider de renvoyer l'affaire devant l'organisation afin que la procédure de recours interne soit menée à son terme. Dans les circonstances de l'espèce et eu égard, notamment, au caractère particulièrement conflictuel des relations qu'entretiennent les parties, il estime cependant préférable de trancher lui-même immédiatement l'ensemble du litige.

14. Pour soutenir qu'il aurait bien eu droit à l'indemnité de loyer, le requérant fait valoir que la disposition 25.5 du Règlement du personnel, relative au versement de celle-ci en cas de «partage de logement», serait en contradiction avec l'article 25 du Statut, qui fixe le principe de l'attribution de cette indemnité. Il en déduit qu'en vertu de la hiérarchie des normes définie par le paragraphe 1 de l'article premier et le paragraphe 2 de l'article 3 du Statut du

personnel, la disposition 25.5 du Règlement serait illégale et ne saurait donc lui être appliquée.

15. L'article 25 du Statut se lit comme suit : «Un membre du personnel qui paie un loyer excédant 20 % de son salaire a droit à une indemnité de loyer.»*

La disposition 25.5 du Règlement dispose, pour sa part, que : «Si un membre du personnel partage son logement avec un membre de sa famille ayant un emploi rémunéré ou toute autre personne ayant un emploi rémunéré dont le revenu est égal ou supérieur à l'indice B1/1 [correspondant au traitement le moins élevé de l'échelle salariale de l'AELE pour les personnels relevant de la catégorie des services généraux], il convient d'ajouter le revenu annuel brut de ce membre de la famille ou de cette personne au salaire du membre du personnel pour les besoins des calculs appropriés.»*

Selon le requérant, la disposition 25.5 du Règlement ne pouvait légalement prévoir la prise en considération, pour définir le droit d'un fonctionnaire au bénéfice de cette indemnité, du salaire d'un tiers, alors que l'article 25 du Statut ne vise que le seul salaire du fonctionnaire lui-même.

16. Le Tribunal ne suivra pas le requérant dans cette analyse. Il n'est en effet nullement anormal que les dispositions précitées de l'article 25 du Statut, qui se bornent à fixer le principe de l'attribution d'une indemnité de loyer aux fonctionnaires devant consacrer une part significative de leur salaire à leurs dépenses de logement, fassent l'objet, dans le cadre du Règlement, des précisions ou, éventuellement, des adaptations nécessaires pour en définir les conditions d'application. Rien ne s'opposait, en particulier, à ce que la disposition 25.5 du Règlement prévoie que, dans l'hypothèse où le logement est partagé avec un autre occupant à même de contribuer au paiement du loyer, le salaire de ce tiers soit également pris en compte pour définir le droit au bénéfice de l'indemnité. Sans doute

* Traduction du greffe.

l'articulation entre les deux dispositions en cause n'est-elle pas, sur le plan littéral, parfaitement satisfaisante dans la mesure où l'article 25 du Statut se réfère effectivement au seul salaire du fonctionnaire concerné; mais l'intention des auteurs du Statut n'était certainement pas d'exclure que le Règlement pût apporter à ce texte des adaptations mineures de cet ordre, et celle prévue par la disposition 25.5 est, de surcroît, d'autant moins critiquable qu'elle répond à des impératifs de bon sens et d'équité. La disposition 25.5 ne saurait donc être regardée comme illégale.

17. Le requérant n'ayant ainsi pas été en droit de prétendre au bénéfice de l'indemnité de loyer, les conclusions de sa requête tendant à l'attribution de cette indemnité au titre de la période postérieure à l'interruption des versements doivent être rejetées.

Il reste cependant à examiner si — et, le cas échéant, dans quelle mesure — l'Association pouvait exiger le remboursement des versements perçus par l'intéressé au cours de la période antérieure.

18. À cet égard, le requérant fait d'abord valoir que, dès lors que les versements de l'indemnité en cause étaient imputés, comme l'ensemble de sa rémunération, sur le budget propre du FMO, et non sur celui de l'AELE, cette dernière n'était aucunement lésée par l'erreur commise et ne pouvait se prévaloir d'une créance à son égard. Il en déduit notamment que le Secrétaire général de l'Association n'avait pas compétence pour demander le remboursement du trop-perçu litigieux.

Cette argumentation n'est pas fondée.

19. Aux termes du paragraphe 6 de l'article premier de la décision du Comité permanent des États de l'AELE du 5 février 2004 portant création du FMO : «Sur le plan administratif, l'office fait partie du secrétariat de l'AELE.» En outre, l'Accord de partage de services du 21 juillet 2006, qui définit les missions administratives et les fonctions de soutien technique dont l'AELE s'acquitte au profit du FMO, stipule, en son article 2, que l'administration de

l'AELE est notamment chargée d'assurer «la rémunération (y compris les indemnités [...])» et la gestion des ressources humaines «dans le cadre des pratiques [...] appliquées au secrétariat de l'AELE»*.

Il résulte clairement de ces textes que c'est bien à l'AELE qu'il appartient de procéder au versement des traitements et indemnités des fonctionnaires du FMO et d'imposer aux intéressés, le cas échéant, le remboursement de tels éléments de rémunération perçus à tort. Il est certes exact que, le FMO étant doté d'un budget administratif distinct, les versements ou remboursements en cause ne s'imputent pas, *in fine*, sur le budget de l'AELE. Mais le Secrétaire général, en sa qualité de chef exécutif du secrétariat de l'AELE, n'en a pas moins la responsabilité de procéder à ces opérations, dans le cadre du mandat de gestion confié à l'Association par le FMO en vertu des textes précités, et avait donc bien compétence, en l'espèce, pour demander à l'intéressé de restituer les versements de l'indemnité de loyer qui lui avait été attribuée à tort. La référence faite par le requérant, sur ce point, au jugement 1849, qui concernait un cas de figure différent, est dénuée de pertinence. Enfin, la circonstance que, par un mémorandum du 24 avril 2007, la directrice du FMO ait pour sa part recommandé au secrétariat de l'AELE, en accord avec le président du Comité du mécanisme financier, de ne pas exiger le remboursement des sommes en cause est sans incidence, en droit, sur l'issue du litige, dès lors que le Secrétaire général de l'Association était ainsi seul compétent pour prendre une décision en la matière.

20. En vertu d'un principe général du droit, rappelé notamment dans les jugements 1195, au considérant 3, et 2565, au considérant 7 a), toute somme qui a été versée par erreur peut — sous réserve d'une éventuelle prescription, qui n'était manifestement pas acquise en l'espèce — donner lieu à répétition.

Cependant, il résulte de la jurisprudence du Tribunal qu'une organisation internationale ayant versé à tort un élément de rémunération à un fonctionnaire doit prendre en considération toute

* Traduction du greffe.

circonstance qui rendrait la demande de remboursement de la somme en cause — ou du moins de l'intégralité de celle-ci — inéquitable ou injuste. Parmi les circonstances pertinentes à cet égard figurent notamment la bonne ou mauvaise foi de l'agent, la nature de l'erreur commise, les responsabilités respectives de l'organisation et de l'intéressé dans les causes de celle-ci et les inconvénients résultant pour l'agent d'un remboursement réclamé du fait d'une erreur imputable à l'organisation (voir les jugements 1111, au considérant 2, et 1849, aux considérants 16 et 18).

21. Selon cette même jurisprudence, la décision du chef exécutif de l'organisation de procéder au recouvrement de la somme indûment versée relève de son pouvoir d'appréciation et n'est soumise qu'à un contrôle restreint de la part du Tribunal. Mais celle-ci n'en doit pas moins être censurée si elle est entachée, notamment, d'un vice de forme ou de procédure ou si elle repose sur une erreur de fait ou de droit.

Or la décision du Secrétaire général de l'AELE du 17 septembre 2007 enjoignant au requérant de rembourser l'intégralité de la somme en litige était entachée d'illégalité à un double titre.

22. D'une part, il ressort de diverses pièces du dossier, et notamment du compte rendu de la réunion du 4 juillet 2007, ainsi que du procès-verbal de la délibération de l'organe de concertation du 10 septembre 2007, que le Secrétaire général a estimé, pour justifier cette décision, qu'un tel remboursement intégral s'imposait du seul fait de l'existence de versements indus, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur l'imputabilité de l'erreur à l'origine de ces versements. Or il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que cette considération procédait d'une erreur de droit.

23. D'autre part, il ressort également du procès-verbal de la délibération du 10 septembre 2007 précitée que le Secrétaire général a fait état, lors de la séance de l'organe de concertation, d'un avis émis par un avocat consulté par l'Association. Le Tribunal relève que le document comportait des allégations d'une extrême sévérité

à l'égard du requérant. Outre que la bonne foi de l'intéressé y était fortement mise en doute, il y était en effet notamment affirmé que son comportement pouvait être regardé comme pénalement répréhensible. Or il est constant que cet avis, sur lequel le Secrétaire général s'est appuyé avec insistance au cours de la délibération pour justifier sa position, n'avait pas été préalablement communiqué au requérant. En se fondant ainsi sur une pièce essentielle dont l'intéressé n'avait pas été mis à même de réfuter le contenu, l'autorité compétente a violé le droit d'être entendu reconnu à tout fonctionnaire et a ainsi entaché sa décision d'un vice de procédure substantiel (voir par exemple, sur ce point, les jugements 69, au considérant 2, ou 1881, aux considérants 18 à 20).

24. Il découle de ce qui précède que la décision du 17 septembre 2007 doit être annulée.

25. Étant dès lors appelé à examiner lui-même les arguments respectifs des parties relatifs à l'obligation de remboursement de la somme litigieuse, le Tribunal relèvera d'abord qu'il n'est nullement établi que l'erreur commise résulterait de ce que le requérant ait été de mauvaise foi. Plusieurs considérations conduisent en effet à trancher cette question importante en ce sens.

En premier lieu, et même si l'article 25 du Statut et la disposition 25.5 du Règlement du personnel sont certes suffisamment clairs, force est de constater que le Guide administratif qui avait été remis au requérant lors de son recrutement ne mentionnait pas, pour sa part, que le versement de l'indemnité de loyer était subordonné à une condition d'absence de partage du logement avec une personne ayant un emploi rémunéré. Dans la mesure où ce document est précisément destiné à éclairer les nouveaux agents de l'Association sur les règles qui leur sont applicables, le requérant est fondé à relever qu'il a pu être ainsi induit en erreur sur ce point.

En deuxième lieu, et quelle que soit l'incertitude — admise par le requérant lui-même — qui pèse sur les motifs ayant pu conduire celui-ci à indiquer, sur le formulaire rempli le 1^{er} février 2005, que son

logement n'était pas partagé avec une personne ayant un emploi rémunéré, il n'en demeure pas moins que cette information n'était pas inexacte à cette date, puisque son épouse ne l'avait pas encore rejoint. Certes, le bon sens voulait que l'indication qu'il était ainsi appelé à fournir tienne compte de l'évolution prévisible de sa situation personnelle dans un futur proche. Mais il ressort du dossier que l'intéressé n'avait alors encore aucune certitude à cet égard. En outre, et même si celui-ci avait bien eu conscience de la règle posée par la disposition 25.5 du Règlement, rien n'exclut qu'il ait pensé, sur le moment, qu'il n'avait pas à faire état du partage du logement avec son épouse, dès lors qu'il était initialement envisagé que celle-ci perçoive un salaire inférieur au seuil prévu par cette disposition.

Il est vrai, en troisième lieu, qu'il appartenait incontestablement au requérant d'informer l'administration de son changement de situation dès que celui-ci est survenu. Mais on ne saurait considérer, au vu du dossier, qu'il se soit délibérément abstenu de toute démarche en ce sens, puisqu'il a bien signalé le 16 mars 2005 — fût-ce selon une procédure inappropriée — que son épouse n'était pas une personne à sa charge et qu'il a ensuite confirmé cette information chaque année sur des formulaires de déclaration de statut familial faisant clairement apparaître que les deux conjoints partageaient le même logement.

Enfin, le fait, abondamment souligné par la défenderesse dans ses écritures, que le requérant se soit montré réticent à fournir des informations concernant la rémunération de son épouse ne saurait s'analyser comme une preuve de mauvaise foi. Quelles que soient les raisons qui ont pu conduire l'intéressé à adopter cette attitude, il convient en effet de relever que celui-ci avait admis dès les premiers jours ayant suivi la découverte de l'erreur commise, en février 2007, que le niveau de cette rémunération avait de toute façon excédé le seuil lui ouvrant droit à l'indemnité litigieuse sur l'ensemble de la période considérée. C'est donc à juste titre qu'il fait valoir que la communication de ces informations n'avait en réalité aucune utilité en l'espèce.

26. S'agissant de l'évaluation des fautes respectives de l'AELE et du requérant à l'origine de l'erreur commise, les considérations qui précèdent n'enlèvent rien au fait que l'intéressé est bien, aux yeux du Tribunal, le principal responsable du versement des sommes indues. Dès lors que, comme il le soutient lui-même, il n'avait sans doute pas parfaitement compris la question figurant sur le formulaire de demande d'indemnité de loyer rempli en février 2005, il lui appartenait, à l'évidence, de s'informer à ce sujet auprès du secrétariat de l'Association. En outre, en se bornant à signaler son changement de situation par son courriel du 16 mars 2005, qui répondait en fait à une question posée par l'administration au sujet de l'attribution de l'allocation pour personnes à charge et non de l'indemnité de loyer, le requérant n'a pas fourni une information suffisamment claire pour qu'il fût procédé, à coup sûr, à une vérification de ses droits au bénéfice de cette dernière indemnité. Le dépôt ultérieur de formulaires de déclaration de statut familial n'apportait pas davantage la garantie qu'une telle vérification fût opérée. Il était donc du devoir du requérant de communiquer aux services de l'AELE des informations plus précises en ce qui concernait spécifiquement ses droits à une indemnité de loyer.

27. Pour autant, l'Association ne saurait elle-même être exonérée de toute responsabilité dans l'erreur commise. Bien qu'elles ne lui eussent ainsi pas été communiquées sous la forme appropriée, les informations fournies par le requérant n'en étaient en effet pas moins suffisantes pour la mettre à même d'éviter ou, en tout cas, de déceler plus rapidement cette erreur. En vertu des textes applicables, les notions de personne à charge et de personne ayant un emploi rémunéré, au sens des dispositions régissant respectivement l'allocation pour personnes à charge et l'indemnité de loyer, se réfèrent à un même seuil de revenu. Il suffisait donc à l'organisation de procéder au simple rapprochement nécessaire à cet égard, ainsi qu'en témoigne le fait même qu'elle se soit finalement aperçue de l'anomalie en cause, en février 2007, sur la seule base des indications qui lui avaient été fournies par le requérant dès le 16 mars 2005 et non grâce à une quelconque information supplémentaire recueillie

ultérieurement. Il ressort du dossier que l'administration avait d'ailleurs bien procédé, au moins une fois, à un tel rapprochement dans un cas d'espèce tout à fait similaire. Enfin, le Tribunal relève que celle-ci avait elle-même reconnu, dans son courriel adressé au requérant le 15 février 2007, qu'elle avait une part de responsabilité dans l'erreur commise.

Or, si elle avait été plus vigilante, l'Association aurait à tout le moins évité que les versements indûment opérés se poursuivent pendant deux ans et aboutissent ainsi à mettre à la charge du requérant une dette d'un montant tel que son remboursement — même échelonné dans le temps — ne pouvait que troubler anormalement ses conditions d'existence.

28. Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal estime qu'il sera fait une équitable appréciation des obligations réciproques des parties au litige en réduisant d'un quart le montant de la somme mise par l'AELE à la charge du requérant au titre du remboursement de l'indemnité en cause, soit en ramenant le montant de 19 620 euros à 14 715 euros, tous intérêts compris.

En conséquence, il y a lieu de condamner l'Association à verser au requérant, à titre de restitution de l'excédent perçu par rapport à ce dernier montant, la somme de 4 905 euros.

Cette somme devra porter intérêt à un taux qu'il y a lieu de fixer, conformément à la demande du requérant, à 5 pour cent l'an, à compter de la date du remboursement opéré par l'intéressé, soit du 17 octobre 2007.

29. S'agissant du blâme écrit infligé au requérant le 18 octobre 2007, le Tribunal relève d'abord que le comportement de l'intéressé était sans aucun doute critiquable, au regard du respect de ses obligations vis-à-vis de l'AELE, en l'un de ses aspects. Contrairement à ce que soutient le requérant, il ne pouvait en effet refuser, ainsi qu'il l'a fait jusqu'à l'intervention de la décision du 17 septembre 2007, de procéder au remboursement réclamé par l'Association, alors qu'il avait déjà précédemment fait l'objet de plusieurs sollicitations

expresses en ce sens. La procédure de recours interne n'ayant pas d'effet suspensif — et même si l'organisation eût d'ailleurs été sans doute mieux inspirée, en opportunité, d'attendre que celle-ci fût achevée avant d'exiger le recouvrement effectif de sa créance —, il était tenu de déférer aux demandes ainsi exprimées. Aussi son refus de donner suite à ces dernières constituait-il bien un manquement à ses devoirs de fonctionnaire susceptible de donner lieu à une sanction disciplinaire sur le fondement de l'article 44 du Statut du personnel.

30. Mais, d'une part, il ressort du dossier que le blâme litigieux était en grande partie fondé sur le fait que le requérant avait, selon l'AELE, sciemment tenté de bénéficier indûment de l'indemnité en cause. Dès lors que, comme il a été dit plus haut, la mauvaise foi de l'intéressé ne pouvait légalement être retenue, cette sanction doit être regardée comme reposant, dans cette mesure, sur des faits inexacts ou, à tout le moins, non établis.

D'autre part, il ressort des termes mêmes de la décision ainsi prise que celle-ci était largement fondée sur l'avis juridique précédemment évoqué produit pour la première fois lors de la délibération de l'organe de concertation du 10 septembre 2007. Pour les mêmes raisons que celles déjà exposées s'agissant de la décision du 17 septembre 2007, elle était donc entachée d'un vice de procédure, qui apparaît d'ailleurs ici d'autant plus grave que le droit d'être entendu doit être respecté de façon particulièrement rigoureuse en matière disciplinaire.

La décision du 18 octobre 2007 doit donc également être annulée.

31. Les multiples illégalités viciant les décisions prises par l'AELE à l'égard du requérant et, en particulier, la violation de certains de ses droits fondamentaux, tels le droit d'être entendu ou celui de bénéficier de la procédure de recours interne, justifient à l'évidence l'attribution à l'intéressé de dommages-intérêts pour préjudice moral. Une condamnation de l'Association à ce titre s'impose, en l'espèce, d'autant plus que la mise en cause de la bonne foi du requérant et l'affirmation, à tout le moins hasardeuse, selon

laquelle son comportement aurait été pénalement répréhensible étaient de nature à porter gravement atteinte à son honneur et à sa réputation.

Bien que le mode d'évaluation du préjudice en cause suggéré par le requérant, qui est fondé sur le temps qu'il a consacré au traitement de cette affaire, ne soit aucunement pertinent, le Tribunal accordera à l'intéressé la somme de 8 684 euros qu'il demande à ce titre, dès lors que celle-ci n'excède pas le montant réel dudit préjudice.

32. En revanche, le Tribunal ne fera pas droit à la demande d'indemnité présentée par le requérant au titre de la non-attribution d'un avancement d'échelon exceptionnel auquel il aurait pu prétendre. Ainsi que le fait valoir la défenderesse, cette conclusion est en effet irrecevable faute d'avoir été préalablement soumise à l'organe de concertation prévu par l'article 45 du Statut du personnel. Certes, la possibilité d'opposer au requérant la règle d'épuisement préalable des moyens de recours interne éditée par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal pourrait ici donner matière à discussion, dès lors que, comme il a été dit plus haut, l'organisation a elle-même privé le requérant de son droit de recours devant la Commission consultative. Mais, en vertu de l'article 46 du Statut du personnel, cette commission n'aurait pu en tout état de cause être saisie d'une question nouvelle par rapport à celles soumises à l'organe de concertation. La fin de non-recevoir ainsi invoquée est donc fondée.

33. Obtenant partiellement satisfaction, le requérant a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Secrétaire général de l'AELE du 15 janvier 2008, ainsi que celles des 17 septembre 2007 et 18 octobre 2007 sont annulées.

2. Le montant de la somme due par le requérant à l'AELE au titre du remboursement des versements d'indemnité de loyer dont il a indûment bénéficié est ramené de 19 620 euros à 14 715 euros, tous intérêts compris.
3. L'Association versera au requérant la somme de 4 905 euros à titre de restitution de l'excédent perçu par rapport au montant fixé au point précédent, cette somme devant porter intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter du 17 octobre 2007.
4. L'Association versera au requérant une indemnité de 8 684 euros pour préjudice moral.
5. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
6. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 12 novembre 2009, par M^{me} Mary G. Gaudron, Présidente du Tribunal, M. Seydou Ba, Vice-Président, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2010.

MARY G. GAUDRON
SEYDOU BA
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET