

D.

c.

Eurocontrol

126^e session

Jugement n° 4018

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. B. D. le 9 juillet 2014 et régularisée le 25 août, la réponse d'Eurocontrol du 5 décembre 2014, la réplique du requérant du 19 mars 2015, la duplique d'Eurocontrol du 19 juin, les écritures supplémentaires du requérant du 20 octobre 2015 et les observations finales d'Eurocontrol à leur sujet du 5 février 2016;

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 suivants :

Le requérant conteste la décision de ne plus lui verser l'allocation de dépaysement.

Entré au service d'Eurocontrol le 1^{er} octobre 2008, le requérant, de nationalité belge, a été affecté au Centre de contrôle de l'espace aérien supérieur à Maastricht (Pays-Bas) et nommé pour une durée indéterminée. Avant d'être engagé par Eurocontrol, il avait travaillé au Centre, pendant une dizaine d'années, pour le compte de sociétés prestataires de services informatiques qui le mettaient à disposition de l'Organisation. Sa lettre d'engagement, qu'il avait signée le 17 septembre 2008, prévoyait qu'il percevrait une allocation de dépaysement.

Dans sa version en vigueur au moment des faits, l'article 4 du Règlement d'application n° 7 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol, applicable par analogie au personnel relevant des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht, se lisait *in parte qua* ainsi qu'il suit :

- «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.»

Par mémorandum du 30 janvier 2014, le requérant fut informé que, à la suite d'un «réexamen» de son dossier administratif, il était apparu que l'allocation de dépaysement lui avait été versée par erreur. Il lui était expliqué que, dans la mesure où il avait exercé son activité professionnelle principale aux Pays-Bas pendant la période de cinq années ayant expiré six mois avant son entrée en fonctions, il n'avait pas droit à cette allocation et qu'à compter du 1^{er} mars 2014, il cesserait donc de la percevoir et bénéficierait d'une allocation d'expatriation. Par ailleurs, le requérant était invité à contacter l'administration afin que celle-ci procède à la répétition des sommes qu'il avait indûment perçues depuis son entrée en service.

Le 11 mars 2014, le requérant introduisit une réclamation à l'encontre de cette décision, faisant valoir que l'allocation de dépaysement — dont le versement avait fait l'objet de négociations avant son recrutement —

constituait un élément essentiel de ses conditions d'engagement. Le 17 avril, il lui fut demandé de prouver la réalité de ces négociations. Le 14 mai, il fournit «quelques échanges de courriels» y relatifs, expliquant qu'elles avaient été «principalement» verbales. Le 8 juillet, le requérant rejeta une proposition de transaction à l'amiable qui lui avait été faite le 27 juin. Le lendemain, il déposa sa requête, indiquant qu'il attaquait la décision implicite de rejet de sa réclamation du 11 mars.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 30 janvier 2014 et de condamner Eurocontrol à lui verser une allocation de dépaysement jusqu'à son départ à la retraite, ainsi que les allocations qui y sont liées, et à lui rembourser, avec des intérêts au taux de 8 pour cent l'an, les sommes indûment retenues depuis le 1^{er} mars 2014. À titre subsidiaire, il demande au Tribunal de condamner Eurocontrol à «réparer par équivalent le préjudice subi en majorant mensuellement sa rémunération nette à due concurrence», et ce, à compter du 1^{er} mars 2014. En outre, il réclame 3 000 euros à titre de dommages-intérêts, ainsi qu'une somme de 3 000 euros pour les dépens.

Dans sa réponse, Eurocontrol conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement. Elle informe le Tribunal que la Commission paritaire des litiges, à laquelle la réclamation du 11 mars 2014 avait été transmise, s'est réunie le 29 septembre 2014 et qu'elle a rendu un avis partagé. Deux de ses membres ont en effet recommandé de rejeter celle-ci comme dénuée de fondement au motif que, conformément aux Conditions générales d'emploi et au Règlement d'application n° 7, le requérant n'avait pas droit à l'allocation de dépaysement. Les deux autres membres ont recommandé de faire droit à la réclamation, considérant qu'Eurocontrol avait violé le principe de loyauté et de confiance légitime. Selon eux, il était établi que des négociations avaient eu lieu entre l'administration et le requérant au sujet du versement de l'allocation en cause, lequel constituait donc un élément essentiel de son recrutement. En outre, ils estimaient que, la lettre d'engagement du requérant étant «définitive», le versement de l'allocation était devenu un droit acquis.

Dans sa réplique, le requérant informe le Tribunal que, par mémorandum du 28 janvier 2015, sa réclamation a été rejetée au motif qu'il ne remplissait pas les conditions exigées par le Règlement d'application n° 7 pour percevoir l'allocation de dépaysement. Il était toutefois avisé que, bien que celle-ci lui ait été versée par erreur, Eurocontrol avait renoncé à procéder à la répétition des sommes indûment perçues entre octobre 2008 et février 2014. Dans ce mémoire, comme dans ses écritures supplémentaires, le requérant réitère ses conclusions et, en outre, demande au Tribunal d'annuler la décision du 28 janvier 2015 et de dire que, dans le cas où les diverses sommes qu'Eurocontrol serait condamnée à lui verser feraient l'objet d'une imposition, il serait fondé à obtenir d'Eurocontrol le remboursement de l'impôt correspondant. Enfin, il porte à 5 000 euros le montant des dommages-intérêts qu'il réclame.

Dans sa duplique et ses observations finales, Eurocontrol, pour sa part, maintient ses conclusions.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste la décision en date du 30 janvier 2014 par laquelle le versement de l'allocation de dépaysement, dont il bénéficiait jusqu'alors, a été supprimé à compter du 1^{er} mars suivant. Sa requête, initialement dirigée contre une décision implicite de rejet de la réclamation qu'il avait formée contre cette mesure, doit désormais être regardée comme visant à attaquer la décision explicite, prise en cours de procédure, le 28 janvier 2015, par laquelle le Directeur général a écarté cette réclamation comme infondée (voir, par exemple, les jugements 3667, au considérant 1, ou 3925, au considérant 2).

2. L'article 4 du Règlement d'application n° 7, dont les dispositions applicables en l'espèce sont citées dans l'état de faits ci-dessus, institue, dans son paragraphe 1, une allocation de dépaysement. Cette allocation, égale à 16 pour cent du montant total du traitement de base ainsi que de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge, est versée à tout fonctionnaire n'ayant pas et n'ayant jamais eu la nationalité de

l'État sur le territoire duquel est situé son lieu d'affectation, lorsqu'il «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».

Le paragraphe 2 du même article prévoit que les fonctionnaires remplissant la même condition de nationalité mais ne satisfaisant pas à l'autre condition posée par le paragraphe 1 ont droit, pour leur part, à une autre indemnité, l'allocation d'expatriation, dont le montant est cependant très inférieur, puisqu'il ne correspond qu'au quart de celui de l'allocation de dépaysement.

La différence de régime applicable à cet égard entre les deux catégories de fonctionnaires concernés se justifie naturellement par le fait qu'une affectation dans un pays étranger présente, en règle générale, davantage de désagréments lorsque l'agent intéressé n'entretenait pas de liens préalables avec ce pays que lorsqu'il y avait déjà habité ou travaillé (voir, sur ce point, le jugement 2893, aux considérants 13 et 14).

3. En l'espèce, Eurocontrol a, par la décision du 30 janvier 2014 précitée, substitué le versement de l'allocation d'expatriation à celui de l'allocation de dépaysement, que le requérant percevait depuis son recrutement en 2008, ce qui entraînait ainsi une diminution des éléments essentiels de sa rémunération de 12 pour cent par rapport à leur niveau de base. Cette mesure, qui induisait aussi, corrélativement, une baisse du montant de certaines autres indemnités, s'est traduite, selon les chiffres non contestés mentionnés par l'intéressé dans ses écritures, par une perte de revenu mensuel d'environ 1 330 euros.

4. Il ne fait aucun doute que le requérant ne remplissait pas, lors de son recrutement par Eurocontrol, les conditions lui permettant de bénéficier de l'allocation de dépaysement.

L'intéressé travaillait en effet auparavant, depuis plusieurs années, pour le compte de sociétés prestataires de services informatiques qui le mettaient à disposition de l'Organisation, dans le cadre de contrats conclus avec celle-ci, afin d'assister la Division technique du Centre de Maastricht dans la réalisation et le suivi de ses projets. Il avait donc,

de façon habituelle, exercé son activité professionnelle aux Pays-Bas durant la période de référence de cinq années visée au paragraphe 1 de l'article 4 précité du Règlement d'application n° 7.

Le Tribunal relève, au demeurant, que le requérant ne soutient nullement qu'il aurait satisfait aux critères d'attribution de l'allocation de dépaysement prévus par cette disposition.

5. La lettre d'engagement de l'intéressé signée le 17 septembre 2008 a cependant prévu, en contradiction avec la situation de fait ci-dessus exposée, que celui-ci percevrait cette allocation de dépaysement. Cette lettre d'engagement faisait en effet expressément mention du versement de l'allocation en cause et, s'il y était certes indiqué que cet avantage était attribué «[s]uivant les conditions prévues par les Conditions générales d'emploi des agents du Centre E[urocontrol] à Maastricht et les Règlements d'application», cette formule ne pouvait s'interpréter, en l'occurrence, comme signifiant que la perception de ladite allocation restait subordonnée à la satisfaction de certains critères mais, au contraire, comme attestant que le requérant remplissait bien les conditions permettant d'y prétendre.

6. Il ressort clairement du dossier que l'insertion dans cette lettre d'engagement de la clause prévoyant l'attribution au requérant de l'allocation de dépaysement résultait d'une intention délibérée des parties signataires, et non, comme tente de le soutenir aujourd'hui la défenderesse, d'une simple erreur administrative.

Le requérant a en effet produit devant le Tribunal des courriels échangés avec le directeur de la Division technique qui établissent, sans aucune équivoque, que son recrutement avait été précédé d'une négociation portant en particulier, précisément, sur l'attribution de l'allocation de dépaysement et qu'il avait alors obtenu de l'administration d'Eurocontrol que cet avantage lui serait accordé, afin de lui permettre de conserver une rémunération proche de celle dont il bénéficiait auparavant dans le secteur privé.

L'argument, invoqué par la défenderesse, selon lequel l'engagement ainsi pris au nom d'Eurocontrol serait sans valeur, dès lors qu'il ne

l'avait pas été par le Directeur général lui-même, est manifestement dénué de toute pertinence. Outre que le chef exécutif d'une organisation internationale n'est évidemment pas la seule autorité habilitée à s'exprimer au nom de celle-ci dans le cadre d'une négociation de ce type, la question n'est pas ici de savoir si cet engagement était juridiquement valable, mais s'il avait effectivement été pris et est ainsi de nature à expliquer l'insertion de la clause en question dans le contrat du requérant, ce dont attestent, comme il a été dit, les courriels susmentionnés.

De même, la circonstance, mise en avant par la défenderesse, que la lettre d'engagement de l'intéressé ne se référait pas expressément à un accord conclu entre les parties à ce sujet «en marge des dispositions réglementaires» n'implique en rien qu'un tel accord informel n'ait pas existé, sachant qu'on imagine mal qu'une organisation prenne soin de souligner elle-même dans un contrat le caractère illicite d'une de ses clauses.

Au regard de ce qui précède, le Tribunal ne retiendra pas la thèse de l'Organisation selon laquelle l'insertion dans le contrat du requérant de la clause prévoyant l'avantage en litige tiendrait seulement à une erreur accidentellement commise dans l'application du paragraphe 1 de l'article 4 précité du Règlement d'application n° 7. La défenderesse soutient, à cet égard, que l'administration du Centre de Maastricht aurait cru à tort que les prestations effectuées par l'intéressé sous forme de mise à disposition d'Eurocontrol par des sociétés privées avant son recrutement devaient être regardées comme des services accomplis pour une organisation internationale au sens de la disposition dudit paragraphe qui exclut la prise en considération de tels services pour la détermination du droit au bénéfice de l'allocation de dépaysement. Mais le Tribunal est d'avis, au vu du dossier, que cette prétendue méprise, quelque peu surprenante, visait tout au plus à justifier artificiellement l'octroi au requérant d'un avantage que l'Organisation avait en réalité sciemment décidé de lui accorder en méconnaissance du texte applicable afin de pouvoir lui proposer un niveau de rémunération propre à le convaincre d'accepter son engagement.

7. Comme Eurocontrol n'a pas manqué d'en prendre ultérieurement conscience, une organisation internationale ne peut

cependant légalement conclure un contrat d'engagement contenant ainsi une clause contraire aux dispositions statutaires ou réglementaires en vigueur. De telles dispositions s'imposent en effet à l'organisation qui les a édictées et prévalent, par suite, sur les stipulations des contrats conclus par celle-ci avec ses fonctionnaires (voir, par exemple, les jugements 1634, au considérant 19, ou 2097, au considérant 10).

Il s'ensuit qu'une clause contrevenant, comme c'est le cas en l'espèce, à des dispositions réglementaires présente un caractère illicite et ne peut, dès lors, trouver à s'appliquer, même si elle résulte clairement de la volonté des parties contractantes. Admettre le contraire conduirait en effet à permettre à une organisation de se soustraire, au cas par cas, au respect des dispositions régissant son personnel, ce qui porterait gravement atteinte à l'ordre juridique et, en particulier, au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires. La présente affaire, où le réexamen de la situation du requérant faisait suite à la démarche d'un autre agent du Centre qui, se trouvant dans une situation similaire à la sienne et ne bénéficiant pas, pour sa part, de l'allocation de dépaysement, s'estimait victime d'une discrimination, met d'ailleurs elle-même en évidence les inconvénients inhérents à des errements de ce type.

8. Le rapprochement entre le présent litige et celui ayant donné lieu au jugement 3483, dans lequel le contrat d'engagement d'un fonctionnaire prévoyait l'attribution d'une indemnité dont la réglementation n'imposait pas l'octroi et que l'organisation concernée entendait refuser de verser, est particulièrement éclairant. Si, dans cette dernière affaire, le Tribunal a jugé que la clause contractuelle litigieuse devait trouver à s'appliquer, c'est en effet après avoir expressément relevé, au considérant 8 dudit jugement, que celle-ci n'avait pas été prévue illégalement, dès lors qu'une disposition réglementaire permettait en l'occurrence d'accorder l'indemnité en cause aux agents se trouvant dans la situation du fonctionnaire intéressé. Or, aucune disposition en vigueur ne permettait au contraire à Eurocontrol, dans la présente espèce, d'accorder au requérant le bénéfice de l'allocation de dépaysement.

9. Il découle de ce qui précède que l'Organisation était non seulement en droit, mais était même tenue, de mettre fin au versement au requérant de l'allocation litigieuse.

Aucun des divers moyens invoqués par l'intéressé ne saurait, dès lors, conduire le Tribunal à remettre en cause le bien-fondé de la décision prise en ce sens.

10. En particulier, c'est à tort que le requérant croit pouvoir se prévaloir d'un droit acquis au versement de l'allocation prévue dans son contrat d'engagement.

Certes, il n'est pas douteux, au vu du dossier, que la remise en cause de l'attribution de cette allocation, qui représentait une part substantielle de la rémunération de l'intéressé, portait en l'occurrence atteinte à une condition d'emploi fondamentale ayant été de nature à déterminer celui-ci à entrer au service d'Eurocontrol. Cette mesure était bien susceptible de s'analyser, en cela, comme la violation d'un droit acquis au sens de la jurisprudence du Tribunal issue notamment des jugements 61, 832 et 986 (voir, par exemple, les jugements 2696, au considérant 5, ou 3074, au considérant 16).

Mais il est de principe que la garantie d'un droit acquis ne peut s'attacher qu'à un avantage juridiquement fondé (voir le jugement 1334, au considérant 23). La suppression d'un avantage injustifié ne saurait ainsi être considérée comme une atteinte à un tel droit acquis (voir les jugements 1241, au considérant 24, et 1446, aux considérants 13 et 14). Dans la mesure où, comme il a été dit plus haut, le versement au requérant de l'allocation de dépaysement résultait en l'espèce d'une stipulation contractuelle illicite, l'intéressé ne peut donc valablement revendiquer son maintien sur ce fondement juridique.

11. Le requérant soutient par ailleurs que la décision du 30 janvier 2014 avait été prise en violation du droit d'être entendu, en ce qu'il n'aurait pas été préalablement mis à même de faire valoir ses observations concernant cette mesure. Mais ce moyen manque en fait. Il ressort en effet d'un courriel produit par la défenderesse que l'intéressé avait été informé, dès octobre 2013, de l'intention de l'Organisation de supprimer

le versement de l'allocation litigieuse et avait ainsi eu la possibilité de s'exprimer à ce sujet, ce qu'il n'avait d'ailleurs pas manqué de faire.

12. Enfin, le requérant n'est pas davantage fondé à soutenir que ladite décision serait entachée d'une rétroactivité illégale en ce qu'elle prenait effet au 1^{er} mars 2014, alors qu'il n'en aurait reçu notification que le 3 mars. La matérialité d'une telle notification tardive ne ressort en effet nullement, en tout état de cause, de l'examen du document sur lequel est fondée cette allégation.

13. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu, pour le Tribunal, d'annuler la décision attaquée, ni celle du 30 janvier 2014.

14. Il n'en demeure pas moins qu'en insérant délibérément dans la lettre d'engagement du requérant, fût-ce à la demande de l'intéressé lui-même, une clause prévoyant que celui-ci percevrait l'allocation de dépaysement, alors qu'il ne pouvait légalement y prétendre, Eurocontrol a incontestablement commis une faute. Or, la remise en cause ultérieure de l'avantage ainsi indûment accordé au requérant, dont ce dernier croyait à tort pouvoir bénéficier et dont l'attribution avait même sans doute été l'un des éléments essentiels l'ayant déterminé à accepter son engagement, lui a occasionné un grave préjudice, qui trouve son origine première dans cette faute.

Dès lors, l'intéressé est fondé à demander, ainsi qu'il le fait dans sa requête à titre subsidiaire, à obtenir réparation de ce préjudice sous forme de condamnation de l'Organisation au versement de dommages-intérêts.

15. Contrairement à ce que soutient le requérant, le montant de ces dommages-intérêts ne saurait équivaloir à la totalité des versements de l'allocation de dépaysement qu'il aurait perçus jusqu'à son admission à la retraite, car il convient notamment de tenir compte, dans l'évaluation de ce montant, du caractère illicite de l'avantage pécuniaire en cause — dont l'intéressé avait au demeurant lui-même sans doute conscience — et du fait que la poursuite de sa relation d'emploi avec Eurocontrol jusqu'à l'âge de la retraite ne présente pas un caractère certain.

Mais, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, et compte tenu en particulier de la décision, prise par l'Organisation, de ne pas ordonner la répétition des versements indûment perçus par le requérant pendant la période de plus de cinq ans ayant précédé leur interruption, le Tribunal estime qu'il sera fait une équitable réparation du tort subi par l'intéressé en lui attribuant une indemnité fixée, toutes causes de préjudice confondues et sans octroi d'intérêts, à 80 000 euros.

16. Obtenant en partie satisfaction, le requérant peut légitimement prétendre à l'allocation de la somme de 3 000 euros qu'il sollicite à titre de dépens.

17. L'intéressé demande au Tribunal de déclarer que, dans le cas où les sommes attribuées en vertu du présent jugement feraient l'objet d'une imposition nationale, il serait fondé à obtenir d'Eurocontrol le remboursement de l'impôt versé correspondant. Mais, en l'absence de litige né et actuel sur ce point, cette conclusion ne peut qu'être rejetée comme irrecevable (voir, par exemple, les jugements 3255, au considérant 15, ou 3424, au considérant 15).

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Eurocontrol versera au requérant une indemnité de 80 000 euros.
2. Elle lui versera également la somme de 3 000 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 1^{er} mai 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

PATRICK FRYDMAN

DOLORES M. HANSEN

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ