

107^e session

Jugement n° 2847

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. M. R. H. G. le 23 avril 2008, la réponse de l'Organisation datée du 23 juillet, la réplique du requérant du 25 août et la duplique d'Eurocontrol du 19 novembre 2008;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. L'article 67 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol se lit en partie comme suit :

«1. Les allocations familiales comprennent :

- a) l'allocation de foyer ;
- b) l'allocation pour enfant à charge ;
- c) l'allocation scolaire.

2. Les fonctionnaires bénéficiaires des allocations familiales visées au présent article sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu des dispositions du présent Statut.»

Le requérant, ressortissant français né en 1961, est entré au service de l'Agence le 1^{er} octobre 1992 et a été affecté à l'Organisme central de gestion des courants de trafic aérien. Il a été transféré au Centre expérimental d'Eurocontrol en octobre 2006. Il est en poste à Brétigny-sur-Orge (département de l'Essonne, France).

Après la naissance de son premier enfant, l'intéressé fut mis au bénéfice d'une allocation pour enfant à charge et de l'allocation de foyer à compter du 1^{er} août 2000. Dans le formulaire intitulé «Avis de modification de la situation familiale» qu'il remplit le 31 août 2000, le requérant déclara sur l'honneur qu'aucune allocation de même nature que celles payées par l'Agence ne lui était versée par ailleurs. Il fit une déclaration similaire après la naissance de ses deux autres enfants en mars 2002 et octobre 2004. En février 2007, il confirma, à la demande de la Direction des ressources humaines, que ni lui, ni un éventuel conjoint ou ex-conjoint, ni ses enfants n'avaient perçu en 2006 d'autres allocations familiales que celles versées par Eurocontrol.

Le 25 juin 2007, l'administration demanda au requérant de réclamer à la Caisse d'allocations familiales de l'Essonne (ci-après «la CAF»), dont relevait sa compagne, un récapitulatif indiquant la nature et le montant des prestations familiales versées pour leurs enfants depuis le 1^{er} mars 2002. L'intéressé répondit qu'il avait déjà déclaré sur l'honneur qu'il ne percevait aucune prestation de la CAF. Il ajoutait que, du fait qu'elle n'était pas son épouse, sa compagne n'avait «aucune existence légale» pour Eurocontrol et qu'elle ne fournirait aucun document. Le 22 août 2007, le chef des Services de gestion des ressources humaines écrivit à la CAF afin que celle-ci lui fasse savoir si elle avait versé des prestations au titre de chacun des enfants du requérant à compter du 4 mars 2002. La CAF répondit que la compagne de l'intéressé avait bien perçu des allocations familiales et fournit les récapitulatifs des sommes qui lui avaient été payées depuis avril 2002. A partir du mois d'août 2007, une déduction de 271,75 euros, somme correspondant au montant des allocations familiales versées mensuellement par la CAF depuis janvier 2007, fut opérée sur les allocations familiales versées par Eurocontrol au requérant.

Par une note du 10 octobre 2007, le directeur des ressources humaines fit savoir au requérant que, dans la mesure où les allocations payées par la CAF n'avaient pas été déduites de celles versées par Eurocontrol, il avait bénéficié d'un trop-perçu d'un montant de 12 206,47 euros, qu'il devrait rembourser, éventuellement en douze mensualités. Le 23 octobre 2007, le requérant introduisit une réclamation contre la décision d'appliquer une déduction sur le montant de ses allocations familiales et de lui imposer le remboursement du prétendu trop-perçu. Le délai de quatre mois dont disposait la défenderesse pour y répondre ayant expiré le 23 février 2008, il considéra qu'une décision de rejet implicite était intervenue et forma sa requête devant le Tribunal de céans le 23 avril. La Commission paritaire des litiges ayant néanmoins été saisie de l'affaire, celle-ci recommanda le rejet de ladite réclamation. Par un mémorandum interne en date du 21 mai 2008, le directeur des ressources humaines et de l'administration informa le requérant, au nom du Directeur général, que sa réclamation était rejetée pour défaut de fondement.

B. Le requérant soutient que l'Agence a fait une application incorrecte des dispositions de l'article 67 du Statut administratif. Il affirme que la déduction de 271,75 euros est illégale car, dans la mesure où il ne perçoit que les allocations familiales payées par Eurocontrol, il n'avait rien à déclarer au titre des allocations de même nature versées par ailleurs. En outre, il explique que, du fait qu'elle n'a pas le statut de conjoint, sa compagne ne peut prétendre aux prestations sociales versées par Eurocontrol. En revanche, ayant cotisé au régime français de sécurité sociale, elle a droit à certaines allocations versées par la CAF. Le requérant estime que l'Agence ne saurait «bénéficiaire» des allocations versées à sa compagne par un autre organisme, d'autant plus qu'elle ne lui reconnaît aucun droit.

Le requérant prétend que, dans son cas, l'Agence a mis en œuvre de nouvelles modalités d'application de l'article 67 qui ne sont prévues ni par le Règlement d'application n° 7 du Statut — dont la première section traite des allocations familiales — ni par les notes de service n°s 13/99 et 19/03. Ces nouvelles modalités

feraient l'objet d'une notice explicative intitulée «Allocations perçues par ailleurs» qui établit une liste, selon lui abusive, des allocations devant être déclarées par le fonctionnaire, au nombre desquelles figurent, d'après lui, celles «versées directement par l'employeur sur le salaire du compagnon ou de la compagne». A ses yeux, dès lors que le Statut n'a pas été amendé officiellement en ce sens, l'application de cette notice est illégale et la défenderesse a commis un abus de pouvoir. Enfin, il conteste qu'Eurocontrol soit en droit de lui réclamer la totalité du trop-perçu et fait valoir que l'Agence applique des modalités de remboursement différentes selon qu'un fonctionnaire a bénéficié d'un tel trop-perçu ou qu'elle se trouve elle-même dans une situation inverse à l'égard d'un agent. Sur ce point, il renvoie aux jugements 2627 et 2628.

Le requérant demande la «stricte application» de l'article 67 du Statut, la restitution de la somme de 12 206,47 euros susmentionnée, le remboursement des déductions de 271,75 euros opérées à partir du mois d'août 2007, ainsi que l'attribution d'une indemnité de 5 000 euros à titre de dommages-intérêts.

C. Dans sa réponse, l'Agence indique que les dispositions de l'article 67 sont claires et que la lecture que le requérant en fait est inexacte, voire fallacieuse : le paragraphe 2 dudit article n'impose pas au fonctionnaire de déclarer les seules allocations familiales qui lui seraient versées personnellement par un organisme autre que son employeur, mais aussi toutes celles qui seraient versées par ailleurs aux mêmes fins, et ce, dans le but d'éviter un cumul. En l'espèce, peu importe que les allocations en question soient versées directement au requérant ou qu'elles soient payées à la mère de ses enfants; ce qui compte c'est que la CAF paie des allocations pour l'entretien des trois enfants de l'intéressé et de sa compagne. La question du statut de cette dernière au regard des dispositions du Statut administratif n'est pas pertinente.

La défenderesse ajoute que la notice explicative mentionnée par le requérant ne modifie en rien la règle statutaire de non-cumul selon laquelle toutes les allocations familiales versées au titre des enfants d'un fonctionnaire — d'où qu'elles proviennent et quel que

soit leur bénéficiaire — doivent être déclarées afin d'être déduites du montant de celles qui sont payées par Eurocontrol. L'intéressé ayant fait de fausses déclarations sur l'honneur et refusé de coopérer avec l'Agence, celle-ci estime qu'elle était parfaitement fondée à recouvrer, en application de l'article 87 du Statut administratif, la somme qu'il avait indûment perçue. Selon elle, les développements relatifs aux jugements 2627 et 2628 sont hors de propos.

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses arguments. Il insiste notamment sur le fait que c'est à sa compagne que la CAF a versé les allocations familiales. Dès lors qu'il n'a pas directement perçu ces allocations, il considère que toutes ses déclarations sur l'honneur étaient exactes. Il ajoute que les règles de droit national appliquées par la CAF ne sauraient être prises en compte par l'Agence aux fins de déterminer si une allocation a ou non été versée à l'un de ses fonctionnaires.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position. D'après elle, le requérant est de mauvaise foi. Les allocations familiales payées par Eurocontrol doivent être réduites à due concurrence des prestations de même nature qui seraient versées par ailleurs. En effet, la règle posée par l'article 67 vise bien à éviter le cumul d'allocations provenant de diverses sources et versées à différentes personnes, mais pour le compte des mêmes enfants. Sur ce point, le Statut administratif du personnel permanent de l'Agence est similaire au Statut des fonctionnaires des Communautés européennes. A cet égard, Eurocontrol relève qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que les allocations familiales versées par l'employeur ont un caractère complémentaire par rapport à celles payées par une caisse nationale.

CONSIDÈRE :

1. Etant père de trois enfants, nés respectivement en 2000, 2002 et 2004, dans le cadre d'une relation de concubinage, le requérant a bénéficié d'allocations familiales (à savoir une allocation de foyer et

une allocation pour enfants à charge) versées par Eurocontrol en application de l'article 67 du Statut administratif. Dans la mesure où cet article prévoit que le montant de ces prestations doit être réduit à due concurrence de celui des allocations familiales provenant d'autres sources, le requérant avait été appelé à souscrire, après la naissance de chacun de ses enfants, une déclaration sur l'honneur selon laquelle «[i]l n'y a[vait] pas de paiement d'allocations de même nature versées par ailleurs». Il a donc bénéficié, sur la foi de ces déclarations, de l'attribution des allocations familiales d'Eurocontrol au taux plein.

2. Après que le requérant eut à nouveau confirmé, dans le cadre d'une enquête effectuée auprès du personnel en 2006, qu'il ne bénéficiait d'aucune autre allocation familiale, les services d'Eurocontrol lui demandèrent cependant, le 25 juin 2007, de fournir un récapitulatif des prestations versées en vue de l'entretien de ses enfants par l'organisme français compétent dont relevait sa compagne, la CAF de l'Essonne. Il s'ensuivit un échange de messages électroniques au terme duquel le requérant refusa en substance de donner suite à la demande ainsi formulée, faisant valoir qu'il n'avait à justifier que des allocations qu'il aurait lui-même perçues, et non de celles éventuellement versées à sa compagne.

Les services d'Eurocontrol s'étant alors adressés directement à la CAF, ils se virent communiquer, en retour, le récapitulatif sollicité, dont il ressortait que la CAF versait bien, depuis avril 2002, des allocations familiales à la concubine du requérant (devenue aujourd'hui son épouse) au titre des mêmes enfants.

3. Par une note du 10 octobre 2007, le directeur des ressources humaines informa le requérant que, compte tenu des informations ainsi obtenues, le montant des allocations familiales qu'Eurocontrol lui versait devait être réduit à due concurrence de celui des allocations familiales perçues par sa compagne et qu'il serait en conséquence procédé au recouvrement du trop-perçu constaté. Eu égard au montant de la somme réclamée, soit 12 206,47 euros, il était prévu que son remboursement pourrait être effectué en douze mensualités.

4. Ayant formé le 23 octobre 2007 une réclamation contre ces mesures en application de l'article 92 du Statut administratif, le requérant sollicite du Tribunal de céans l'annulation de la décision implicite du Directeur général rejetant celle-ci, qui a d'ailleurs été confirmée par une décision explicite du 21 mai 2008 prise conformément à l'avis de la Commission paritaire des litiges. Il demande le rétablissement de l'attribution d'allocations familiales au taux plein, la restitution des sommes dont le remboursement a été exigé par l'Organisation et le versement d'une indemnité de 5 000 euros à titre de dommages-intérêts.

5. A l'appui de ses prétentions, l'intéressé soutient essentiellement que l'Organisation aurait fait une application incorrecte de l'article 67 précité du Statut administratif en s'estimant en droit de déduire du montant des allocations familiales qui lui étaient attribuées celui des allocations versées par la CAF, dès lors que ces dernières ne lui étaient pas personnellement attribuées mais étaient perçues par sa concubine.

Cette argumentation n'est pas fondée.

6. L'article 67 du Statut administratif dispose, en son paragraphe 2, que :

«Les fonctionnaires bénéficiaires des allocations familiales visées au présent article [à savoir l'allocation de foyer, l'allocation pour enfant à charge et l'allocation scolaire] sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu des dispositions du présent Statut.»

7. Les allocations familiales versées par Eurocontrol aux fonctionnaires ayant des enfants à charge visent à contribuer par une aide financière à l'entretien de ces derniers et l'objet de la règle, prévue par le paragraphe 2 précité, selon laquelle le montant de ces allocations doit être réduit à due concurrence de celui des allocations de même nature versées par ailleurs, telles que les allocations familiales payées par un organisme national, est d'éviter qu'il n'y ait cumul de deux aides attribuées au titre des mêmes enfants. Pareil

cumul se traduirait en effet, à l'évidence, par un enrichissement illégitime de la famille qui en bénéficierait.

Or, de ce point de vue, le fait que la CAF ne verse pas les allocations au fonctionnaire lui-même mais à son conjoint (ou, comme en l'espèce, à sa concubine) est bien entendu indifférent. Dès lors que les deux aides en cause sont bien versées en vue de l'entretien des mêmes enfants, celles-ci ne sauraient être perçues simultanément par les parents sans méconnaître le but même de la règle de non-cumul ainsi instituée.

8. Contrairement à ce que soutient le requérant, cette conclusion, qui s'impose en bon sens, n'est nullement contredite par la lettre des dispositions précitées de l'article 67 du Statut administratif.

Ces dispositions, aux termes desquelles les fonctionnaires d'Eurocontrol sont tenus de déclarer, en vue de leur déduction des allocations familiales attribuées par l'Organisation, les allocations de même nature «versées par ailleurs», ne précisent nullement que seraient ainsi seules visées celles de ces autres allocations qui sont versées au fonctionnaire lui-même. C'est donc à tort que le requérant croit pouvoir interpréter l'article 67 comme autorisant un cumul des allocations qu'il perçoit d'Eurocontrol avec les allocations familiales versées par la CAF à sa concubine au titre des enfants dont le couple partage la charge. Une telle interprétation reviendrait en effet à apporter au champ d'application du paragraphe 2 précité une restriction dont la mention ne figure pas dans le libellé de ce texte.

9. Aucun des divers arguments invoqués par le requérant pour contester la légalité ou l'application à son cas de la règle de non-cumul des allocations familiales ainsi prévue ne saurait être retenu.

10. L'intéressé croit pouvoir soutenir que la notice explicative annexée au formulaire de déclaration concernant la perception d'allocations familiales autres que celles d'Eurocontrol aurait illégalement étendu le champ d'application de cette règle de non-cumul à des cas non prévus par l'article 67 du Statut administratif ou par le Règlement d'application n° 7, qui définit notamment

les modalités d'application de cet article. Il en déduit donc que les prescriptions figurant dans cette notice n'auraient pu résulter que d'un amendement au Statut lui-même ou, à tout le moins, au règlement précité, adopté dans le respect des exigences de compétence et de forme requises. Mais, dès lors que, comme il vient d'être dit, le champ d'application de la règle en cause inclut bien l'hypothèse d'un cumul avec des allocations perçues par un conjoint ou par un concubin, le document incriminé n'a en rien modifié la portée des dispositions statutaires ou réglementaires en vigueur.

11. Le requérant n'est pas davantage fondé à soutenir qu'en prenant en considération les allocations familiales versées pour les enfants d'un de ses fonctionnaires par un organisme de sécurité sociale d'un Etat membre, la défenderesse se soumettrait à tort à des règles de droit national auxquelles elle n'a pas à se conformer. En effet, l'Organisation se borne à faire application de l'article 67 de son propre Statut administratif, qui prévoit lui-même la déduction de telles allocations du montant de celles versées par ses soins.

12. Le fait que le paragraphe 5 de l'article 67 précise que la règle de non-cumul prévue au paragraphe 2 s'applique également au tiers bénéficiaire des allocations familiales d'Eurocontrol dans le cas particulier où celles-ci ne sont pas versées au fonctionnaire lui-même ne remet nullement en cause les considérations qui précèdent. Contrairement à la thèse du requérant, qui repose sur une interprétation erronée des dispositions dudit paragraphe 5, celles-ci n'ont en effet aucunement pour objet de limiter la prise en compte des allocations familiales versées par ailleurs aux seules allocations directement perçues par le fonctionnaire ou par le tiers ainsi visé.

13. Enfin, la circonstance que les dispositions statutaires applicables au personnel d'Eurocontrol ne reconnaîtraient pas à une personne vivant en concubinage avec un fonctionnaire les mêmes droits qu'à un conjoint est en tout état de cause indifférente au regard du présent litige, qui concerne des allocations versées à un agent en

vue de l'entretien de ses enfants et dont l'attribution est indépendante du statut matrimonial des parents. Au demeurant, le Tribunal observe que l'argument du requérant selon lequel il n'avait pas à déclarer les allocations versées à sa concubine puisque celle-ci n'avait pas la qualité de conjoint n'est guère cohérent avec sa propre interprétation du paragraphe 2 de l'article 67, qui conduirait à exclusion de la même manière la prise en compte d'allocations perçues par un conjoint.

14. Il résulte des considérations ci-dessus exposées que l'Organisation défenderesse était fondée à appliquer au requérant la règle de non-cumul des allocations familiales d'Eurocontrol avec celles versées par d'autres organismes.

15. Si Eurocontrol pouvait ainsi légalement pratiquer à l'avenir la déduction litigieuse sur le montant des allocations familiales versées au requérant, le Tribunal devra toutefois examiner à ce stade l'argumentation, présentée par l'intéressé à titre subsidiaire, selon laquelle l'Organisation n'aurait pas été pour autant en droit de lui imposer un remboursement de la totalité du trop-perçu.

16. L'article 87 du Statut administratif se lit comme suit :

«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.»

17. Il ne semble pas, au vu des écritures du requérant, que celui-ci entende formellement contester que ces dispositions autorisaient l'Organisation à lui imposer le remboursement de tout ou partie des sommes perçues. Le Tribunal observe, quoi qu'il en soit, que tel était effectivement le cas. Il ressort des pièces du dossier que l'intéressé s'est volontairement abstenu de déclarer aux services d'Eurocontrol les allocations familiales perçues par sa concubine alors qu'il avait été dûment informé que, du point de vue de l'Organisation, celles-ci devaient venir en déduction de celles qui lui étaient attribuées. S'il lui était loisible de contester — y compris, le cas échéant, devant le Tribunal — les déductions qui auraient été opérées par l'Organisation lors du calcul des versements, il ne pouvait

en revanche choisir de se soustraire spontanément à l'obligation de déclaration mise à sa charge. Il doit dès lors être regardé comme ayant eu connaissance de l'irrégularité des versements litigieux, qui, au demeurant, était suffisamment évidente pour qu'il n'ait pu manquer d'en avoir conscience.

18. Le requérant fait cependant grief à Eurocontrol de procéder à la répétition du trop-perçu sur les allocations en cause depuis l'origine des versements, soit sur une période de cinq ans, alors que, dans le cas inverse où l'Organisation commet une erreur au détriment d'un agent, celle-ci bénéficie habituellement de règles de forclusion qui lui permettent de limiter fortement le montant des remboursements accordés. Il cite notamment, à cet égard, l'exemple d'un récent litige relatif aux modalités d'imposition interne des rémunérations accessoires des fonctionnaires d'Eurocontrol — auquel il n'était d'ailleurs pas lui-même partie — ayant donné lieu aux jugements 2627 et 2628.

Tel qu'il est formulé, ce moyen est dénué de pertinence. Si les règles applicables dans les deux hypothèses distinguées par le requérant sont effectivement différentes, pour des raisons qui s'expliquent par la nature même des situations en cause, la seule question qui importe est celle de savoir si les règles qui trouvaient à s'appliquer en l'espèce ont bien été respectées.

19. A cet égard, on pourrait certes se poser la question de savoir si les remboursements exigés par l'Organisation ne se heurtent pas au principe général du droit, rappelé notamment par le jugement 2230, selon lequel les obligations sont sujettes à une prescription extinctive. Il convient en effet de rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal, une demande de répétition de l'indu n'est pas imprescriptible et doit ainsi être présentée — même en l'absence de toute disposition textuelle en ce sens — dans un délai raisonnable (voir les jugements 53, au considérant 4, et 2565, au considérant 7 c)). Mais, outre que le requérant ne se prévaut d'ailleurs pas formellement d'une telle prescription, la durée de cinq ans sur laquelle porte la répétition de l'indu ne saurait en l'espèce, malgré sa longueur, être considérée comme excédant ce délai raisonnable, dans la mesure notamment

où les remboursements litigieux trouvent leur origine dans une dissimulation imputable à l'intéressé et où Eurocontrol n'a, de son côté, nullement manqué d'intervenir avec la diligence requise en vue de recouvrer les sommes en cause.

20. Enfin, le Tribunal relève que l'Organisation a pris soin de prévoir, compte tenu de l'importance de la somme donnant ainsi lieu à répétition, un échancier de remboursements compatible avec les revenus du requérant.

21. Tout comme l'avait fait, dans son avis rendu à l'unanimité, la Commission paritaire des litiges, dont le requérant s'autorise d'ailleurs de façon très regrettable à mettre en cause l'indépendance et l'impartialité sans le moindre fondement, le Tribunal ne pourra donc que constater que les mesures arrêtées en l'espèce par Eurocontrol étaient en tous points justifiées.

22. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée dans son intégralité.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 30 avril 2009, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, 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 8 juillet 2009.

SEYDOU BA
CLAUDE ROUILLER
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET