

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Salard (Nos 1 et 2)

Jugement No 1814

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Jean-Claude Salard le 25 octobre 1997, la réponse d'Eurocontrol en date du 6 février 1998, le mémoire en réplique du requérant du 24 février et la duplique de l'Organisation datée du 29 mai 1998;

Vu la troisième requête dirigée contre Eurocontrol, formée par M. Salard le 18 décembre 1997 et régularisée le 5 janvier 1998, la réponse de l'Agence en date du 9 avril, la réplique du requérant du 5 mai et la duplique de l'Organisation du 21 août 1998;

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

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

Vu que les requêtes ont le même objet et qu'il y a donc lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un même jugement;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant français né en 1940, est entré au service de l'Agence en 1965. Au moment des faits, il était expert, de grade A5, au Centre expérimental d'Eurocontrol à Brétigny-sur-Orge, en France.

La mère du requérant, admise dans un hôpital gériatrique en décembre 1996, devait passer, en février 1997, sous le statut de «long séjour». Les frais de ce séjour, hors ceux que couvrirait la sécurité sociale française, s'élèveraient alors à environ 15 000 francs français par mois. Une fois déduit le montant de la pension de retraite de sa mère, il resterait 7 000 francs par mois à la charge du requérant, unique codébiteur. Suite à une demande d'aide sociale qu'il forma auprès de la sécurité sociale et que celle-ci rejeta, l'entrée en long séjour fut reportée au mois de novembre 1997.

Par lettre du 7 février 1997, le requérant demanda à un fonctionnaire de la section 2.1 de la Direction des ressources humaines de lui «faire connaître la marche à suivre» pour obtenir l'assimilation de sa mère à un enfant à charge. Par mémorandum en date du 10 mars, le chef de la section répondit que pour obtenir cette assimilation il fallait que la charge «dépasse 20 % du montant de la rémunération du fonctionnaire qui constitue la base imposable à l'impôt interne de l'Union Européenne». Ayant fait un calcul à partir des informations qu'il avait fournies, le chef l'informait «que le bénéfice de l'allocation ne [pouvait] pas [lui] être accordé». Le requérant ayant protesté par courriers électroniques, le directeur des ressources humaines lui rappela, par mémorandum daté du 27 mai 1997, qu'il ne remplissait pas les conditions à l'octroi de l'allocation.

Par note du 3 juin 1997, le requérant introduisit une réclamation auprès du Directeur général, demandant à ce que sa mère soit assimilée à un enfant à charge. Saisie de l'affaire, la Commission paritaire des litiges ne se réunit pas mais se prononça sur la réclamation par correspondance. Par avis daté du 23 octobre 1997 et signé de son seul président, elle recommanda, à l'unanimité, le rejet de la réclamation. Le requérant déposa, le 25 octobre, une requête -- sa deuxième -- contre le rejet implicite de sa réclamation. Par lettre du 30 octobre 1997, qui constitue la décision attaquée dans la troisième requête, le directeur des ressources humaines, agissant par délégation du Directeur général, rejeta la réclamation.

B. Dans sa deuxième requête, le requérant soutient que la décision du 10 mars 1997 lui refusant l'allocation aurait dû émaner du Directeur général et non d'un chef de section. Il dénonce le «simulacre de calcul» qui serait fondé sur une méthode ne figurant dans aucun document officiel d'Eurocontrol. Il se plaint que le chef de section, lorsqu'il a effectué le calcul, ait imposé un plafonnement des charges prises en compte à 15 995 francs belges par mois alors que les charges réelles s'élevaient à environ 15 000 francs français, soit 90 000 francs belges. Il affirme que c'est la

note de service 41/72 du 31 octobre 1972, dont il n'a pris connaissance qu'en septembre 1997, qui lui était applicable et non celle portant le numéro 15/97, «de pure circonstance», publiée le 15 septembre 1997.

Il demande au Tribunal «de juger si [sa] demande auprès des services d'Eurocontrol devait être ou non acceptée» et, «l'acceptation éventuelle n'étant valable que pour une période d'un an ..., de préciser ce qu'il devait en être postérieurement à ce délai».

Citant la jurisprudence, le requérant soutient, dans sa troisième requête, que la Commission paritaire des litiges ne s'est pas valablement réunie : constatant le seul échange de courrier entre ses membres, il conclut que, contrairement à ce que la réglementation en vigueur stipule, elle n'a tenu ni séance ni débat. Il accuse le directeur des ressources humaines d'avoir «pré-rédigé» l'avis de la Commission et estime que ce n'était pas à celui-ci, mais au Directeur général, qu'il appartenait de signer la décision définitive. Il dénonce des erreurs dans le calcul et un plafonnement arbitraire des charges.

Il demande l'annulation de la décision du 30 octobre 1997, l'assimilation de sa mère à un enfant à charge, la condamnation de la méthode de calcul et l'octroi de 35 000 francs belges à titre de dépens.

C. Dans ses réponses, l'Agence soutient que la deuxième requête est irrecevable pour «non respect des conditions élémentaires de forme», car le mémoire du requérant ne fait apparaître qu'une «suite de critiques» et de «griefs généraux». De plus, la conclusion portant sur le renouvellement d'une éventuelle dérogation et celle tendant à la condamnation de la méthode de calcul sont irrecevables, car elles visent une mesure de portée générale relevant exclusivement du pouvoir d'appréciation du Directeur général et consistent à prononcer des injonctions pour le futur.

Sur le fond, l'Agence fait observer que la réponse à la demande d'information du requérant émanait d'une personne qui avait compétence pour ce faire mais ne constituait pas une décision. Elle reconnaît que la circulaire de 1972 était applicable au requérant mais, détaillant la méthode de calcul mise en œuvre par analogie aux dispositions existantes de l'Union européenne, maintient que le requérant ne pouvait pas bénéficier de l'assimilation, qui est une mesure exceptionnelle. Selon elle, la jurisprudence citée n'est pas pertinente. Elle explique qu'il est difficile de réunir les membres de la Commission paritaire des litiges mais soutient que celle-ci s'est valablement prononcée, par correspondance, sur la réclamation. Elle rappelle que le directeur des ressources humaines disposait d'une délégation de signature du Directeur général et estime inacceptables les insinuations du requérant à son sujet.

D. Dans ses répliques, le requérant soutient que sa lettre du 7 février 1997 n'était pas une demande d'information mais, comme l'aurait reconnu l'Agence dans plusieurs communications, une demande d'assimilation de sa mère à un enfant à charge. Citant le jugement 1095 (affaire Gilles), il soutient que la défenderesse ne pouvait se référer aux textes d'une autre organisation n'ayant pas fait l'objet d'une publication au sein de l'Agence. Il l'accuse d'avoir utilisé un taux de change fictif pour le priver du bénéfice de l'allocation et de développer, devant le Tribunal, une méthode de calcul différente de celle qui lui a été appliquée. Il se plaint de ce que la charge réelle ne soit pas prise en compte dans ces méthodes de calcul et qu'il ne lui ait jamais été demandé de remplir le questionnaire annexé à la note de service de 1972. Il reproche à la défenderesse de n'avoir fait aucun effort pour réunir les membres de la Commission et de lui avoir refusé l'accès à son dossier individuel. Enfin, il affirme que la délégation de signature au directeur des ressources humaines, rendant celui-ci «juge et partie», le prive de son droit de recours auprès du Directeur général.

E. Dans ses dupliques, l'Agence réitère ses arguments. Elle soutient que la référence au jugement 1095 n'est pas pertinente, car le Directeur général dispose d'un pouvoir d'appréciation en matière d'assimilation d'une personne à un enfant à charge. Elle affirme que le taux de change appliqué avantageait le requérant et nie avoir utilisé différentes méthodes de calcul. Elle explique que l'utilisation de plafonds dans la méthode de calcul est indispensable pour assurer la pérennité du régime de protection sociale. Le requérant, déclare-t-elle, s'est vu refuser l'accès, non pas à son dossier individuel, mais aux délibérations de la Commission, qui sont confidentielles. Enfin, elle réaffirme que la Commission a valablement délibéré par échange de courriers électroniques.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est expert au Centre expérimental d'Eurocontrol à Brétigny-sur-Orge (France). Sa mère a été admise avec le statut «moyen séjour» dans un hôpital gériatrique de la banlieue parisienne et, au moment de modifier son statut en «long séjour», l'administration de l'hôpital a informé le requérant qu'il devait se conformer à

l'obligation alimentaire à laquelle sont tenus les descendants envers leurs ascendants en application de la loi française. Evaluant les sommes devant rester à sa charge du fait de sa dette d'aliments à un montant mensuel de l'ordre de 7 000 francs français, l'intéressé écrivit une lettre, le 7 février 1997, à un fonctionnaire de la section 2.1 de la Direction des ressources humaines de l'Organisation en lui demandant de lui faire connaître «la marche à suivre pour bénéficier de l'article 2, point 4 du règlement d'application concernant les personnes reconnues 'à charge'». En effet, aux termes de l'article 2, paragraphe 4, du Règlement No 7 relatif à la rémunération,

«Peut être exceptionnellement assimilée à l'enfant à charge par décision spéciale et motivée du Directeur général, prise sur la base de documents probants, toute personne à l'égard de laquelle le fonctionnaire a des obligations alimentaires légales et dont l'entretien lui impose de lourdes charges.»

2. Le chef de la section 2.1, interprétant la lettre du requérant comme une demande d'«assimilation à un enfant à charge» pour sa mère, lui répondit par un mémorandum daté du 10 mars 1997 que le bénéfice de l'allocation pour personne à charge ne pouvait lui être reconnu dès lors que la charge d'entretien de sa mère était inférieure à «20 % du montant imposable calculé pour un fonctionnaire de l'Union Européenne du même grade et avec les mêmes charges familiales».

3. Le directeur des ressources humaines ayant confirmé cette réponse négative par un mémorandum daté du 27 mai 1997, le requérant saisit le Directeur général d'une réclamation le 3 juin 1997. Après avoir recueilli l'avis de la Commission paritaire des litiges, le directeur des ressources humaines, agissant par délégation du Directeur général rejeta cette réclamation le 30 octobre 1997.

4. Par une requête, présentée le 25 octobre 1997, l'intéressé a saisi le Tribunal de céans de conclusions tendant à l'annulation du rejet implicite opposé à sa réclamation du 3 juin 1997. Par une autre requête, enregistrée le 18 décembre 1997, il demanda l'annulation de la décision explicite de rejet du 30 octobre 1997, ainsi que la censure de la méthode retenue par Eurocontrol pour évaluer les «lourdes charges» permettant de bénéficier de l'assimilation prévue par l'article 2, paragraphe 4, du Règlement No 7 et la condamnation de la défenderesse aux dépens de l'instance.

5. Les objections faites par la défenderesse à la recevabilité du premier pourvoi, qui mettent en cause l'existence même d'une décision rejetant une demande qui, selon elle, n'était qu'une demande d'information, ne sauraient en tout état de cause être retenues puisque la réclamation de l'intéressé a effectivement été rejetée après consultation de la Commission paritaire des litiges. De même, contrairement à ce qui est allégué par la défenderesse, chacune des requêtes comporte bien des conclusions précises et un exposé des faits et arguments invoqués. Enfin, si le requérant n'est pas recevable à attaquer directement la note de service dont il lui a été fait application, il est recevable à en critiquer la validité par voie d'exception et à se plaindre de la méthode de calcul utilisée par l'Organisation, même s'il est exact, comme le soutient la défenderesse, que le Tribunal n'a pas qualité pour lui adresser des injonctions.

6. Recevables, les requêtes sont fondées. Certes il n'y a pas lieu de retenir les arguments tirés du défaut de compétence des différents signataires des lettres ayant rejeté les demandes du requérant, dès lors que la décision finale a, en tout état de cause, été prise par une délégation régulière au nom du Directeur général. Mais cette décision est manifestement entachée de deux vices de nature à en entraîner l'annulation.

7. En premier lieu, l'Organisation reconnaît que la Commission paritaire des litiges ne s'est pas réunie avant d'émettre à l'unanimité un avis recommandant le rejet de la réclamation du 3 juin 1997, avis qui a été suivi par le Directeur général. La défenderesse précise que les membres de la Commission ont conféré par correspondance et ont pu confronter leurs opinions «par l'intermédiaire de nombreux messages, constituant les délibérations de la Commission». Elle souligne qu'aucune disposition de la note de service 6/95 du 1^{er} mars 1995, qui fixe les règles de fonctionnement de la Commission, ne prévoit expressément que les membres de la Commission doivent se réunir en un lieu unique, et elle ajoute qu'«il n'est pas toujours facile de réunir 6 personnes affectées à différents services» et que «l'Organisation a connu en 1997, et particulièrement en juin, des bouleversements structurels» qui expliquent qu'il n'y ait pas eu de réunion effective de la Commission.

8. Ces arguments ne peuvent être retenus : contrairement à ce qui est allégué, l'article 3 de l'annexe à la note de service mentionnée ci-dessus prévoit bien que la Commission paritaire «se réunit» et qu'elle ne se réunit valablement que si «tous les membres effectifs, ou à défaut les membres suppléants, sont présents». De ce seul chef, la décision attaquée, prise après une procédure irrégulière, encourt l'annulation.

9. Sur le fond également, la décision est critiquable. En effet, l'Organisation reconnaît que la base juridique applicable à la date des faits était l'article 2, paragraphe 4, du Règlement No 7 et la note de service 41/72. Or, aux termes de cette note de service, la demande d'assimilation à un enfant à charge présentée par les agents en raison des lourdes charges résultant pour eux de l'entretien de leurs créanciers d'aliments, doit être examinée en tenant compte notamment de «la charge présumée et réelle d'entretien». Aucune autre précision n'est donnée quant aux conditions dans lesquelles l'autorité compétente doit exercer son pouvoir d'appréciation. Or il résulte clairement du dossier que, dans la présente affaire comme dans toutes celles qui ont fait l'objet de décisions précédentes, l'administration a purement et simplement appliqué les méthodes de calcul en vigueur à l'Union européenne. Même s'il est exact que le Directeur général dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire, encore faut-il que les critères qu'il retient éventuellement pour l'exercer soient connus des agents auxquels ils doivent s'appliquer : voir en ce sens le jugement 1204 (affaires Andersson et consorts). En l'espèce, non seulement l'application systématique des règles en vigueur à l'Union européenne n'a fait l'objet d'aucune publicité avant l'intervention d'une nouvelle note de service (15/97) qui est venue prévoir cette transposition, mais encore les règles appliquées «par analogie» constituent une référence que le Tribunal a déjà eu l'occasion de sanctionner dans le jugement 1095 (affaire Gilles), en jugeant que «le Statut et le Règlement de l'Organisation doivent être interprétés selon leur système et leur inspiration propres, sans qu'il soit permis de faire des emprunts à la réglementation d'une autre organisation».

10. Le requérant est donc fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque et son renvoi devant l'Organisation pour qu'il soit à nouveau statué sur sa réclamation. Il a également droit à l'allocation de dépens fixés à 35 000 francs belges.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général d'Eurocontrol en date du 30 octobre 1997 est annulée.
2. Le requérant est renvoyé devant l'Organisation pour qu'il soit à nouveau statué sur sa réclamation.
3. L'Organisation versera au requérant la somme de 35 000 francs belges à titre de dépens.
4. Pour le surplus, sa requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 6 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

A.B. Gardner