

## SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

### Affaire TEJERA HERNANDEZ

#### Jugement No 1403

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par Mme Ascensión Tejera Hernandez le 8 mars 1994, la réponse d'Eurocontrol du 16 juin, la réplique de la requérante du 7 août et la duplique de l'Organisation en date du 14 octobre 1994;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, 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 4 bis de la section 2 bis du Règlement d'application No 7 du Statut administratif d'Eurocontrol stipule que :

"Le fonctionnaire de catégorie 'C' affecté à un emploi de dactylographe, de sténographe, de téléxiste, de secrétaire de direction ou de secrétaire principale, peut bénéficier d'une indemnité forfaitaire.

Le montant de cette indemnité est arrêté dans les conditions prévues à l'article 65 du Statut.

Les taux de l'indemnité prévue au 1er alinéa du présent article sont ainsi fixés :

- 3710 FB par mois pour les fonctionnaires classés dans le grade C4 ou C5,

- 5687 FB par mois pour les fonctionnaires classés dans le grade C1, C2 ou C3."

Cette indemnité, dite "de dactylographie", peut être attribuée également aux fonctionnaires de grade C ayant la qualité de "commis" et exécutant des tâches qui comportent l'emploi d'une machine à écrire pour 60 pour cent du temps de travail ou d'un clavier d'ordinateur pour 50 pour cent.

La requérante, ressortissante espagnole née en 1961, est entrée au service d'Eurocontrol le 1er décembre 1992 comme commis adjoint de grade C4 au siège de cette Organisation à Bruxelles. Le 13 janvier 1993, elle a sollicité, par voie hiérarchique, l'attribution de l'indemnité ci-dessus mentionnée.

N'ayant obtenu aucune réponse à sa demande, elle a, par mémorandum du 11 août 1993 au Directeur général, introduit une réclamation au titre de l'article 92 du Statut administratif de l'Agence. Par lettre du 13 août 1993, l'Agence lui a adressé une "réponse d'attente".

Le 8 mars 1994, la requérante a déposé une requête devant le Tribunal de céans, dirigée contre la décision implicite de rejet de sa réclamation.

L'indemnité lui a été attribuée, avec effet rétroactif au 1er décembre 1992, par décision du Directeur général en date du 10 juin 1994.

B. S'appuyant sur le jugement 265 du Tribunal (affaire Pessus), la requérante, qui affirme consacrer 80 à 90 pour cent de son temps de travail à des travaux de dactylographie, estime réunir les conditions d'attribution de l'indemnité. Elle serait donc victime de discrimination.

Elle invoque cinq moyens à l'appui de son argumentation. Premièrement, la défenderesse n'a pas appliqué les règles en vigueur : la décision litigieuse est contraire à une pratique constante et au principe *patere legem*.

Deuxièmement, l'administration n'aurait pas respecté le principe de non-rétroactivité, car elle ne peut supprimer l'indemnité ou modifier les conditions de son octroi que pour l'avenir; elle ne peut par contre pas appliquer à

certain fonctionnaires, par anticipation, une décision qui n'est pas encore prise. Troisièmement, elle a violé le principe de non-discrimination, tant à l'égard des commis bénéficiant de l'indemnité que des secrétaires et dactylographes, qui perçoivent l'indemnité d'office; sa démarche résulte donc d'une erreur manifeste d'appréciation. Quatrièmement, l'Organisation a méconnu la finalité de l'indemnité, qui est "de compenser une sujétion particulière ou une prestation supplémentaire demandée à un fonctionnaire". Enfin, le silence opposé à la réclamation de la requérante constitue une violation de l'obligation de motiver les actes administratifs.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation; de la déclarer admise au bénéfice de l'indemnité de dactylographie; de condamner l'Organisation à lui verser les indemnités dues depuis le 1er décembre 1992, assorties d'intérêts de retard de 10 pour cent l'an; et de lui allouer une indemnité pour tort moral, ainsi que 5 000 francs belges à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse affirme que l'attribution de l'indemnité de dactylographie a été suspendue dès janvier 1992 à tous les commis qui en firent la demande, dans l'attente des résultats d'une enquête ordonnée par le Directeur général. A la lumière des résultats de celle-ci, l'indemnité forfaitaire a été attribuée à la requérante, avec effet rétroactif au 1er décembre 1992, par décision du Directeur général en date du 10 juin 1994. La requête n'a donc plus d'objet.

La défenderesse ne répond qu'à titre subsidiaire aux autres conclusions de la requérante, qu'elle considère comme irrecevables ou infondées. Celles tendant au paiement d'intérêts de retard et d'indemnité pour tort moral, qui ne figuraient pas dans la réclamation interne, sont irrecevables. En outre, la requérante n'avait aucun droit à bénéficier avant la décision du 10 juin 1994 de l'indemnité, qui n'était mentionnée ni dans l'avis de vacance ni dans sa lettre d'engagement; elle ne saurait donc réclamer des intérêts de retard. De toute façon, ayant obtenu satisfaction quant à sa demande principale de l'indemnité à compter du 1er décembre 1992, elle n'a pas subi de préjudice moral.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient avoir subi un préjudice financier et moral. Elle prétend que la discrimination n'a été que partiellement levée, car la défenderesse n'a assorti le paiement de l'indemnité d'aucun intérêt de retard. Elle conteste que son droit à l'indemnité de dactylographie n'ait pris effet qu'avec la décision du 10 juin 1994, car l'attribution de ladite indemnité, régie par des critères déterminés résultant de la pratique, est indépendante de toute mention dans l'avis de vacance.

Par ailleurs, l'étude ordonnée par le Directeur général visait à déterminer les modalités du futur octroi de l'indemnité, sur la base d'un examen de la situation de chaque cas. Elle ne pouvait donc conduire à l'adoption d'une mesure de suspension générale, source de multiples discriminations.

E. Dans sa duplique, l'Organisation rappelle que lorsque la requérante est entrée en fonctions en 1992, le Directeur général avait décidé de suspendre l'octroi de l'indemnité à tous les commis nouvellement recrutés. Son droit à indemnité n'ayant pris naissance qu'avec la décision du 10 juin 1994, elle ne peut ni invoquer la violation d'un droit acquis ni réclamer des intérêts de retard. Traitée comme tous les autres commis recrutés à la même date, elle n'a pas davantage été victime de discrimination.

#### CONSIDERE :

1. La requérante est entrée au service d'Eurocontrol le 1er décembre 1992 en qualité de commis adjoint. Le 13 janvier 1993, elle a demandé l'attribution de l'indemnité, dite de "dactylographie", prévue par l'article 4 bis de la Section 2 bis du Règlement No 7 relatif à la rémunération. N'obtenant pas de réponse, elle a introduit le 11 août 1993 une réclamation contre le rejet implicite de sa demande. L'administration ayant continué de garder le silence, la requérante a déposé le 8 mars 1994 la présente requête à l'effet de bénéficier de l'indemnité forfaitaire depuis le 1er décembre 1992, augmentée des intérêts de retard. Le 10 juin 1994, le Directeur général a pris la décision d'attribuer à la requérante l'indemnité avec effet au 1er décembre 1992.

2. A la suite de la décision du 10 juin 1994, la requérante a déclaré, dans sa réplique déposée au cours de la procédure actuelle, vouloir retirer ses conclusions relatives à l'octroi de l'indemnité et ne maintenir que celles concernant le versement d'intérêts de retard et la réparation du préjudice moral.

3. L'Organisation conteste, de son côté, la recevabilité de la requête en ce qu'elle porte sur les deux points ci-dessus, au motif qu'ils ne figuraient pas dans la réclamation. Cette fin de non-recevoir n'est pas fondée.

4. Le préjudice moral trouvait sa source, d'après la requête, dans le silence gardé par l'Organisation face non

seulement à la demande initiale d'attribution de l'indemnité de dactylographie, formée le 13 janvier 1993, mais surtout à la réclamation datée du 11 août 1993. La requérante fait valoir qu'elle s'est trouvée confrontée à une absence totale d'explication du rejet de sa demande et à une situation aussi bien d'incertitude complète sur les moyens juridiques à développer pour exposer son point de vue, que d'isolement et de découragement. La cause du préjudice moral ainsi invoquée fait apparaître à l'évidence que la conclusion relative au tort moral ne pouvait être incluse dans la réclamation.

5. Quant à la demande d'intérêts de retard, le Tribunal rappelle ce qu'il a déclaré sur un sujet similaire dans son jugement 1117 (affaires Massie et consorts), au considérant 15, à savoir que l'essentiel de la procédure interne de recours prévue à l'article 92 du Statut administratif consiste en ce que le fonctionnaire, avant de pouvoir introduire un recours contentieux, est tenu de saisir l'administration de ses demandes ou de ses griefs pour lui donner l'occasion de prendre position. Tel a été le cas en l'occurrence, même si l'Organisation n'a pas cru devoir faire connaître explicitement sa position. Pour des motifs semblables à ceux avancés dans le jugement 1117, le Tribunal considère que le paiement rétroactif de l'indemnité comportait, en vertu du principe d'égalité entre fonctionnaires consacré par le Statut, l'obligation d'augmenter le rappel d'indemnités d'un intérêt. La requérante pouvait donc estimer que l'autorité compétente s'était "abstenue de prendre une mesure imposée par le Statut", comme il est dit à l'article 92, paragraphe 2, et qu'un droit de recours était, dès lors, ouvert directement contre la décision de refus implicite qui lui avait été opposée en réponse à sa réclamation. Il est permis de considérer que la condition d'épuisement des moyens de recours internes, exigée par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, était acquise. Il en résulte que, de ce chef encore, la requête est recevable.

6. Au fond, pour contester le bien-fondé de la demande d'octroi d'intérêts de retard, l'Organisation argue de ce qu'aucun texte statutaire ou réglementaire ne prévoit à Eurocontrol le paiement d'intérêts.

7. Cet argument est dénué de pertinence. En effet, ainsi qu'il est énoncé au considérant 5, l'octroi d'intérêts de retard trouve son fondement dans le principe d'égalité de traitement consacré par le Statut. Or, en vertu de ce principe, l'administration doit traiter de façon similaire les agents se trouvant dans la même situation de fait et de droit. Autrement dit, le principe se traduit en ces termes : "à situation de fait semblable, traitement juridique semblable, à situation de fait différente, traitement juridique différent" (jugement 1194, affaire Vollering). C'est ce principe qui impose l'obligation d'augmenter le rappel d'indemnités avec des intérêts de retard, pour rétablir l'égalité entre ceux qui ont perçu leurs indemnités à la date où elles étaient dues et ceux qui ont reçu les leurs longtemps après cette date.

8. Le fondement juridique de l'octroi d'intérêts de retard fait justice de l'objection tirée par l'Organisation de ce que le retard mis à payer l'indemnité forfaitaire ne serait pas imputable à une faute de sa part. En effet, la constatation du retard suffit à justifier le paiement d'intérêts moratoires, que le comportement de la débitrice ait été fautif ou non.

9. L'Organisation prétend que la requérante, recrutée en tant que commis, n'entrait pas de plein droit dans la catégorie des fonctionnaires bénéficiaires de l'indemnité de dactylographie; que son droit à en bénéficier n'avait d'existence que depuis la décision d'octroi du 10 juin 1994 et qu'elle ne pouvait de toute façon se prévaloir d'une indemnité facultative dont l'attribution était suspendue au moment où elle était entrée à son service, d'autant moins que cette indemnité n'était mentionnée ni dans l'offre d'emploi ni dans sa lettre d'engagement.

10. Le Tribunal n'est pas convaincu par cette argumentation. Il doit souligner, tout d'abord, que le bénéfice d'un droit n'a pas à être nécessairement mentionné dans le contrat d'engagement dès lors qu'il s'agit d'un droit statutaire ou réglementaire. Par ailleurs, si la requérante ne pouvait réclamer l'octroi de l'indemnité à la date de son engagement, du fait de la suspension provisoire de l'attribution de celle-ci aux commis, il n'en va pas de même dès le moment où la suspension a été rapportée et où le statu quo ante a été rétabli. L'Organisation semble bien l'admettre, puisqu'elle a conféré à sa décision du 10 juin 1994 un effet rétroactif au 1er décembre 1992, date du recrutement de la requérante.

11. Certes, l'indemnité forfaitaire de dactylographie est attribuée, en vertu de l'article 4 bis de la section 2 bis du Règlement No 7 relatif à la rémunération, aux fonctionnaires de catégorie "C" affectés à des emplois parmi lesquels ne figure pas celui de commis. Mais l'Organisation reconnaît que, par extension, elle a attribué l'indemnité aux commis, sur demande et au cas par cas, lorsqu'ils consacraient au moins 60 pour cent de leur temps de travail à des travaux de machine à écrire ou 50 pour cent de temps à des travaux comportant l'utilisation d'un clavier d'équipement informatique. Cette interprétation libérale de la disposition réglementaire remonte, selon la

requérante, à 1965. De ces éléments non contestés fournis par les parties, le Tribunal déduit l'existence d'une pratique en matière d'attribution aux commis de l'indemnité forfaitaire, comportant l'exigence de critères objectifs.

12. La question qui se pose est alors celle de savoir si l'introduction de cette pratique depuis de longues années a créé une obligation juridique à la charge de l'Organisation. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 421 (affaire Haghgou) et réaffirmé dans le jugement 1053 (affaires Beetle et consorts), pareille obligation peut naître de l'établissement d'une pratique sur laquelle les membres du personnel en viennent à pouvoir compter. La force obligatoire d'une pratique dépend de la question de savoir si elle visait à porter des effets d'ordre contractuel, ce qui doit être tranché dans chaque cas, compte tenu des circonstances. En appliquant par extension aux commis le bénéfice de l'indemnité forfaitaire, l'Organisation a donné à l'article 4 bis de la Section 2 bis du Règlement No 7 une interprétation faite en toute bonne foi, et il est manifeste que son intention était de contracter ainsi une obligation puisque tout membre du personnel ayant la qualité de commis et réunissant les critères requis pouvait se voir attribuer l'indemnité en en faisant la demande. Cette pratique s'est inscrite dans le cadre de la politique du personnel de l'Organisation et il n'est pas contesté qu'elle a été appliquée chaque fois qu'un commis en a fait la demande.

13. La suspension provisoire de l'indemnité à partir de janvier 1992 n'a pas affecté la portée juridique de l'obligation résultant de l'existence de la pratique ci-dessus mentionnée, en l'absence d'une décision régulièrement prise par l'autorité compétente ayant mis fin à cette obligation. Par ailleurs, au vu des résultats d'une étude sur l'octroi de l'indemnité qui a suivi la mesure de suspension, l'Organisation semble avoir maintenu intégralement les conditions et critères d'attribution qui prévalaient avant la suspension, de telle sorte que celle-ci peut être considérée comme n'ayant produit aucun effet significatif sur la pratique en vigueur. C'est ce qu'illustre le fait, signalé par la requête et non contesté par la défenderesse, que trente cas en suspens ont été régularisés ensemble avec celui de la requérante.

14. Le Tribunal ne peut que conclure de ce qui précède que, loin d'être facultatif, l'octroi d'une indemnité à la requérante découle d'une obligation de l'Organisation. Le retard mis à exécuter cette obligation se traduit donc par l'allocation d'intérêts moratoires.

15. Ayant obtenu le versement de l'indemnité le 10 juin 1994, la requérante n'est pas fondée à se prévaloir d'un tort moral de nature à justifier une réparation. Toutefois ayant eu gain de cause au principal, la requérante a droit au remboursement des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation devra payer à la requérante des intérêts de retard de 10 pour cent l'an sur le montant des indemnités forfaitaires à elle versées depuis le 1er décembre 1992.
2. Elle lui remboursera en outre la somme de 5 000 francs belges au titre des dépens.
3. Pour le surplus, les conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

William Douglas  
E. Razafindralambo  
P. Pescatore  
A.B. Gardner