

QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ROELOFSEN

Jugement No 423

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par la dame Roelofsen, Joyce Ellen, le 18 juillet 1979 et régularisée le 30 août 1979, la réponse de l'Organisation en date du 29 novembre 1979, la réplique de la requérante datée du 24 janvier 1980 et la duplique de l'Organisation du 8 juillet 1980;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, et les articles 2, 62, 64, 87, 92.2 et 93 du Statut administratif du personnel de l'Eurocontrol;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 :

A. Entrée à l'Agence Eurocontrol en 1973, la dame Roelofsen, de nationalité néerlandaise, a été affectée le 1er août 1978 au Centre expérimental de l'Agence situé à Brétigny en France. Deux ans avant cet engagement, elle avait épousé le sieur Roelofsen, également employé dans ce centre, et qui avait à sa charge trois enfants d'un premier lit nés respectivement en 1955, en 1957 et en 1960. En sa qualité d'agent d'Eurocontrol, le 19 décembre 1978, la requérante fut informée par le chef du personnel qu'en raison de changements survenus dans les circonstances de la famille, le coefficient applicable au calcul de son traitement pour tenir compte des impôts qu'elle devait payer à l'Etat français se trouvait modifié avec effet rétroactif au 1er novembre 1977. La requérante contesta cette décision dans une lettre adressée le 22 février 1979 au directeur du personnel et de l'administration. Celui-ci répondit le 23 mai 1979 en fournissant des précisions sur les modalités du calcul du nouveau coefficient. Le 18 juillet 1979, la requérante saisit le Tribunal de céans d'une requête dirigée contre la décision du 19 décembre 1978.

B. Dans cette requête, la dame Roelofsen : 1) conteste la date à partir de laquelle la décision a pris effet; 2) considère que le recouvrement de l'indu entraîné par cet effet rétroactif est contraire aux dispositions de l'article 87 du Statut du personnel ("87. 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."); 3) que l'article 64 du Statut du personnel a été mal appliqué ("64. La rémunération du fonctionnaire exprimée dans la monnaie du pays du siège de l'Agence, après déduction des retenues obligatoires visées au présent statut ou aux règlements pris pour son application, est affectée d'un coefficient d'ajustement supérieur, inférieur ou égal à 100 pour cent, selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation et les régimes fiscaux propres aux différents pays de service."). Elle demande au Tribunal d'ordonner : 1) que son salaire soit ajusté en fonction des impôts qu'elle verse effectivement, lesquels sont calculés par l'application du barème à la somme de son traitement et de celui de son mari; 2) que les sommes retenues en vertu de l'article 87 lui soient restituées car elle ignorait la raison pour laquelle elles lui avaient été versées; 3) que l'Agence lui rembourse les deux mois de reversement mal calculé d'après la date figurant sur la décision du 19 décembre 1978.

C. Dans sa réponse, l'Agence explique que les membres de son personnel reçoivent une compensation au titre des impôts qu'ils doivent payer, mais que cette compensation n'est qu'approximative parce qu'elle est déterminée forfaitairement, à l'avance, par référence à un nombre limité de cas types basés sur la rémunération correspondant au troisième échelon de chaque grade, en distinguant entre expatriés et non-expatriés, suivant la composition de la famille : célibataire (C), marié (M), marié avec un enfant (M + 1), avec deux enfants (M + 2), etc. Les coefficients d'ajustement sont calculés en principe deux fois par an lors des augmentations de rémunération. Celles-ci peuvent porter soit sur l'élément coût de la vie du coefficient d'ajustement (appelé coefficient correcteur), soit sur une majoration des taux de base des rémunérations. Lorsque la partie du coefficient d'ajustement compensant le coût de la vie paraît trop importante, une intégration dans les taux de base est opérée; il en résulte une diminution de ce coefficient sans que la rémunération nette en soit affectée. L'Agence ajoute que le but du coefficient d'ajustement n'a jamais été le remboursement intégral des impôts, mais la recherche d'une double égalité du pouvoir d'achat des rémunérations entre fonctionnaires, quel que soit le pays d'affectation, et, en net, avec le personnel des

Communautés européennes. Il en découle que lorsque deux époux sont fonctionnaires de l'Agence, chaque traitement est considéré séparément pour déterminer la correction fiscale, même si l'imposition nationale est globale. A l'origine, le mari chef de famille était considéré, pour le choix du coefficient d'ajustement, comme ayant les enfants à charge et la femme, comme étant célibataire. Mais en France, la progressivité de l'impôt sur le revenu global étant très atténuée par le coefficient familial, il en résultait que la demanderesse payait moins d'impôts nationaux qu'une célibataire et, en conséquence, bénéficiait d'une rémunération nette supérieure à celle de son homologue des Communautés. Aussi, à compter du 1er janvier 1974, il fut tenu compte du nombre des enfants pour déterminer le coefficient d'ajustement de l'épouse comme de l'époux. Cette première modification fut suivie de deux autres lorsque, à compter des 1er septembre 1977 et 1er novembre 1977, un enfant, puis un autre, ne furent plus à la charge du ménage. En particulier, il est donc inexact d'affirmer, comme le fait la requérante, que le coefficient avec effet au 1er novembre 1977 a été appliqué deux mois plus tôt, alors qu'il s'agissait d'une autre décision qui remontait au 1er septembre 1977. La défenderesse rappelle en effet qu'il existait deux décisions en date du 19 décembre 1978, l'une avec effet au 1er septembre 1977 fixant le coefficient à $M + 2$ et l'autre appliquant, à compter du 1er novembre 1977, le coefficient $M + 1$.

D. La défenderesse soutient que la requête est irrecevable, parce qu'en adressant sa lettre du 22 février 1979 au directeur du personnel et de l'administration, la requérante a saisi le service de gestion du personnel et non l'autorité investie du pouvoir de nomination, auquel, au sens de l'article 92, paragraphe 2, toute réclamation doit être adressée. Elle soutient d'autre part que cette lettre est simplement une demande d'explications ne comportant aucune conclusion précise. C'est pourquoi la réponse du directeur du personnel et de l'administration en date du 23 mai 1979 ne constituait, ni en la forme ni au fond, une réponse à une réclamation, mais un simple document explicatif. A titre subsidiaire, la défenderesse fait valoir que les conclusions de la requête relatives à la compensation de la perte encourue par suite des nouveaux coefficients n'étaient pas formulées dans la lettre du 22 février 1979 et sont par conséquent irrecevables. Quant au fond, en ce qui concerne l'application de l'article 64, la défenderesse déclare que, dans la mesure où la requérante se plaint de ce que le coefficient ne compense pas l'intégralité de l'impôt et que la part non compensée n'a cessé de grandir depuis le 1er janvier 1974, ses objections ne reposent sur aucune base légale, car le Statut du personnel prévoit non pas le remboursement des impôts, mais un mécanisme d'égalisation du pouvoir d'achat des rémunérations quel que soit le pays d'affectation. En conséquence, l'Agence n'a pas à tenir compte des autres revenus du fonctionnaire, y compris ceux de son conjoint, ni du cumul des revenus des époux à l'égard de l'impôt. Pour ce qui est de l'augmentation de la part non compensée, c'est là une conséquence du caractère forfaitaire du coefficient d'ajustement. D'autre part, la défenderesse conteste qu'il y ait eu application anticipée au 1er septembre 1977 d'une décision portant effet au 1er novembre : elle rappelle qu'il y a eu deux décisions le 19 décembre 1978, l'une fixant le coefficient à $M + 2$ à compter du 1er septembre 1977, et l'autre à $M + 1$ à compter du 1er novembre 1977, dates successives auxquelles un enfant, puis un autre, ont cessé d'être à la charge du couple. Enfin, au sujet de la répétition de l'indu, la défenderesse affirme que la requérante ne pouvait plus ignorer en 1977 que le nombre des enfants à charge du ménage était pris en compte pour le calcul du coefficient d'ajustement. Dès lors, dès que deux enfants ont cessé leurs études aux dates sus-indiquées, elle savait que ces changements devaient être signalés. En ne les signalant pas, laissant le soin à l'Agence de le découvrir par référence aux déclarations de son mari, elle s'est trouvée elle-même à l'origine de l'effet rétroactif dont elle se plaint. La défenderesse conclut en conséquence à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, au rejet, en tant que non fondée.

E. Dans sa réplique, la requérante déclare que c'est en toute bonne foi qu'elle a estimé que la déclaration faite en temps utile par son conjoint était également valable pour elle. Elle soutient que sa lettre du 22 février 1979 constituait clairement une réclamation, d'autant plus qu'elle se terminait par ces mots "I cannot agree with your decision". La réponse du 23 mai 1979 ayant rejeté point par point les arguments de la réclamation constituait bien une décision prise au nom du Directeur général. La requête est en conséquence recevable. Quant au fond, la requérante précise que, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, elle ne prétend pas au remboursement intégral des impôts recouvrés par le fisc français sur sa rémunération, mais à la compensation de la différence entre ses impôts et ceux qui sont perçus aux Communautés européennes sur un fonctionnaire homologue. En d'autres termes, elle prétend au rétablissement de sa rémunération nette, dans les limites fixées par les méthodes de calcul du coefficient d'ajustement, au niveau de la rémunération nette dudit homologue. Enfin, en ce qui concerne la répétition de l'indu, la requérante déclare qu'elle ignorait de bonne foi qu'elle devait mentionner la situation de ses enfants dans sa déclaration, mais que, de toute manière, cela ne saurait être une excuse pour la défenderesse de n'avoir pas rectifié cette erreur avec un minimum de diligence. La requérante maintient en conséquence toutes les prétentions de sa requête.

F. La défenderesse maintient dans sa duplique que la requête est irrecevable. La lettre du 22 février 1979 de la

requérante n'a pas été adressée à l'autorité investie du pouvoir de décision. Quant à la réponse de l'Agence du 23 mai 1979, elle n'avait fait que donner des précisions à une demande d'explications. Si la lettre du 22 février 1979 était considérée comme une réclamation, ce qu'elle n'était pas, les conclusions de la requête dépasseraient alors celles qu'elle contenait, notamment en ce qui concerne la demande de prise en compte de la rémunération du conjoint dans le calcul du coefficient d'ajustement. Pour ce qui est du fond de la requête, et plus particulièrement de cette dernière prétention, la défenderesse souligne que l'article 64 dispose que l'ajustement s'applique à la "rémunération du fonctionnaire" et que l'article 62 définit celle-ci comme comprenant le traitement de base, les allocations familiales, les allocations de dépaysement et diverses indemnités, et exclut par conséquent toutes autres sommes, notamment celles que perçoit le conjoint à quelque titre que ce soit. S'il est vrai que les rémunérations de l'Agence doivent être "dans une certaine mesure raisonnablement comparables à celles" du personnel des Communautés européennes, aucune disposition statutaire n'impose l'égalité des rémunérations nettes avec celles des communautés. Le coefficient d'ajustement est le même pour les femmes mariées que pour les hommes mariés. L'Agence n'a pas à tenir compte des particularités du régime fiscal français relatives à l'imposition globale des couples. D'autre part, si, comme l'affirme la requérante, l'ajustement était approprié il y a quelques années mais a cessé de l'être depuis lors, c'est parce que le caractère plus ou moins favorable de la compensation fiscale au cours de la carrière d'un fonctionnaire s'explique par la conception forfaitaire des coefficients d'ajustement. En ce qui concerne la répétition de l'indu, la défenderesse soutient que la requérante ne saurait reprocher à l'administration un manque de vigilance, dont elle n'était d'ailleurs pas fautive, alors qu'elle-même s'est placée dans une situation irrégulière en ne faisant pas la déclaration qu'elle était tenue de présenter. La requérante savait pertinemment qu'elle était tenue de signaler elle-même tout changement dans la situation de la famille.

CONSIDERE :

1. Selon l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, une requête n'est recevable que "si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel". Conformément à la teneur de cette disposition, le Tribunal doit examiner si la requérante a épuisé toutes les voies de recours prévues dans le Statut administratif du personnel.

2. Il est dit à l'article 93 du Statut administratif du personnel de l'Agence qu'une requête au Tribunal n'est recevable que si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 92, paragraphe 2, et dans le délai prévu.

L'article 2 du Statut détermine quel est l'organe investi du pouvoir de nomination; il a la teneur suivante :

"Le pouvoir de nomination appartient au Directeur général pour tous les fonctionnaires, à l'exception de ceux des grades A1 et A2 qui sont nommés par le Comité de gestion sur proposition du Directeur général."

3. Il importe donc de voir si la lettre de la requérante au directeur du personnel et de l'administration, en date du 22 février 1979 (à l'attention de M. Schmidt, chef de la Division du personnel) peut être qualifiée de "réclamation" au sens de l'article 93 du Statut administratif du personnel.

4. Dans la lettre susmentionnée, la requérante expose sous trois points les arguments qu'elle a cru devoir opposer à la décision du 19 décembre 1978. Dans la dernière phrase de la lettre, elle demande de plus amples informations au sujet de la décision du directeur du personnel et de l'administration, et explique qu'elle ne peut donner son accord à sa décision. Quant à l'expression "réclamation", elle n'apparaît nulle part dans la lettre en question. On ne la trouve pas non plus dans la liste des annexes à la requête, où il n'est question que de la "lettre" du 22 février 1979.

5. Lorsqu'un fonctionnaire demande des informations complémentaires et des éclaircissements au sujet d'une décision que l'Organisation lui a signifiée, il y a tout lieu de penser que son opinion sur la question s'écarte de celle que l'Organisation a exprimée. C'est ce que la requérante a fait dans sa lettre du 22 février 1979 en utilisant la formule : "Je ne puis donner mon accord à votre décision." En l'espèce, elle aurait dû s'exprimer de façon différente, à savoir d'une manière plus conforme à la notion de réclamation. La simple constatation que les opinions ne coïncident pas n'est pas suffisante.

6. Il ressort de ces considérations :

a) que la lettre de la requérante en date du 22 février 1979 n'est pas une "réclamation" au sens de l'article 93 du Statut administratif du personnel de l'Agence;

b) que les moyens de recours internes n'étaient pas épuisés lorsque la requérante a introduit sa requête.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy