

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 379/2006 (Kathrin MERKLE c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

Mme Elisabeth PALM, Présidente,
M. Angelo CLARIZIA,
M. Hans G.KNITEL, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. Mme Kathrin Merkle a introduit son recours le 3 août 2006. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 379/2006.
2. Le 24 octobre 2006, le professeur M. Piquemal, conseil de la requérante, a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 24 novembre 2006, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours. Il était représenté par M. P. Titium, à l'époque Chef Adjoint au Service du Conseil Juridique à la Direction Générale I – Affaires Juridiques.
4. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 16 janvier 2007.
5. Le Tribunal souhaitant disposer de certains renseignements au sujet de la délivrance du titre de séjour spécial et de l'octroi des plaques d'immatriculation dans la série spéciale, le Secrétaire Général a fait parvenir sa réponse en l'échelonnant entre les 10 mai et 29 août 2007. La requérante a soumis ses commentaires pendant la période comprise entre les 22 juin et 18 septembre 2007. Dans le dernier document, elle a évoqué également la question de la *restitutio in integrum*.
6. Les parties ayant affirmé être prêtes à renoncer à une procédure orale, le Tribunal a décidé qu'il n'avait pas lieu de tenir une audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La requérante, Mme Kathrin Merkle, est une agente permanente du Conseil de l'Europe de nationalité allemande.

8. Recrutée par le Conseil de l'Europe le 15 mars 1993, elle a actuellement le grade A4 et occupe un poste d'Administratrice principale à la Direction Générale de la Culture (DGIV).

9. La requérante percevait depuis mars 1993 l'indemnité d'expatriation aux termes de l'article 6, paragraphe 1 de l'Annexe IV (Règlement sur le traitement et indemnités des agents – voir paragraphe 20 ci-dessous) au Statut du Personnel.

10. La requérante ne percevait pas d'autre indemnité dont l'octroi de l'indemnité d'expatriation constitue le préalable nécessaire.

11. La requérante avait un titre de séjour spécial délivré par les autorités françaises et par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe. Elle bénéficiait de l'enregistrement de ses voitures dans la série spéciale « CD » destinée aux agents du Conseil de l'Europe ayant son rang.

12. Le 28 novembre 2005, la Direction des Ressources Humaines demanda à la requérante des précisions concernant sa résidence en France. Elle lui demanda de remplir une déclaration sur l'honneur et de fournir des éléments de preuve quant à la circonstance que sa résidence se situait en France.

13. Le 22 décembre 2005, la requérante retourna la déclaration remplie à cet effet ainsi que certaines pièces. Elle indiqua qu'elle avait sa résidence à Strasbourg (où elle était propriétaire de l'appartement) et à Kehl (Allemagne); en cette circonstance, elle précisa qu'elle utilisait deux résidences pour des raisons familiales.

14. Le 18 avril 2006, la Direction des Ressources Humaines adressa une note à la requérante.

Elle lui rappela que conformément à l'article 6, paragraphe 1 iv), du Règlement sur les traitements et indemnités des agents, « lorsque l'un quelconque des points de la frontière du pays dont l'agent ou l'agente sont ressortissants est situé à l'intérieur d'un rayon de 50 km de leur lieu d'affectation, ledit agent ou ladite agente n'ont pas droit à l'indemnité d'expatriation sauf s'ils prouvent qu'il ou elle ont établi leur résidence effective et habituelle dans le pays de leur affectation (...) ».

La Direction des Ressources Humaines indiqua également qu'elle avait pris note de ce que la requérante était propriétaire d'un appartement en France et de ce qu'elle louait un appartement à Kehl, en Allemagne. Elle ajouta que l'intéressée n'avait pas réussi à démontrer qu'elle avait établi sa résidence effective et habituelle en France.

Elle informa donc la requérante que l'indemnité d'expatriation cesserait de lui être versée à compter du 1^{er} juin 2006. La requérante fut également demandée de retourner, avant

la fin du mois de mai 2006, son titre de séjour spécial et ses plaques minéralogiques d'immatriculation dans la série spéciale.

Les passages pertinents étaient ainsi rédigés (original en anglais) :

« It is clear that you own an apartment in France, the country of service. However, the requirement of proof of actual and habitual residence obviously calls for more than the simple confirmation of the fact that you are the owner or a tenant of a dwelling. The fact that you were not in a position to present any local utility bill, except a single electricity bill established upon your request on 10 March 2006 on the basis of your indication ("selon votre indication des relevés"), I consider as the failure to demonstrate the fact that you established your actual residence in Strasbourg. Moreover, it is difficult to see how you could establish an habitual residence in France when you also possess and use a dwelling in Kehl, the German town easily accessible from Strasbourg on a daily basis.

In the light of the information you have provided, I regret to inform you that you do not meet the requirements of Article 6 of the Regulations governing Staff salaries and allowances. Therefore, payment of the expatriation allowance will cease as from 1 June 2006. You are also requested to return to [the Directorate of Human Resources] your special residence permit as well as the green number plates of your car before the end of May 2006."

15. Le 17 mai 2006, la requérante introduisit une réclamation administrative.
16. Le 19 juin 2006, le Secrétaire Général rejeta la réclamation administrative.
17. Le même jour, l'Organisation informa la requérante qu'une enquête administrative avait été ouverte à son encontre (Instruction n° 51 du 10 juin 2006).
18. Le 29 septembre 2006, la requérante fut informée que le Secrétaire Général avait décidé de n'entamer aucune procédure disciplinaire à son encontre.
19. Entre temps, le 9 août 2006, la requérante a introduit le présent recours.
20. Par un mémorandum du 22 août 2006, la requérante fut informée qu'il lui a été accordée à compter du 1er juin 2006 une indemnité de résidence, conformément à l'article 6, paragraphe 4 de l'Annexe IV du Statut du Personnel (article s'appliquant aux agents recrutés avant le 1er janvier 1996). La requérante répondit à ce mémorandum le 19 septembre 2006.

II. LE DROIT EN VIGUEUR

21. L'article 6, paragraphe 1 de l'Annexe IV (Règlement sur le traitement et indemnités des agents) au Statut du Personnel régit l'octroi de l'indemnité d'expatriation. Cette disposition est ainsi libellée :

« 1.i .Ont droit à l'indemnité d'expatriation les agents des catégories A, L et B qui, lors de leur engagement, n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte et ne résidaient pas sur le territoire de cet Etat depuis trois ans au moins de façon ininterrompue, le temps passé au service de l'Administration de l'Etat de leur nationalité ou auprès d'autres organisations internationales n'entrant pas en ligne de compte.

ii .Cette indemnité est également allouée aux agents des mêmes catégories qui, ayant la nationalité de l'Etat hôte, résidaient lors de leur engagement sur le territoire d'un autre Etat depuis dix ans au moins de façon ininterrompue, le temps passé au service de l'Administration de l'Etat de leur nationalité ou auprès d'autres organisations internationales n'entrant pas en ligne de compte.

iii. Dans le cas où un agent ou une agente bénéficiaires de l'indemnité d'expatriation reçoivent une affectation nouvelle dans un pays dont il ou elle ont la nationalité, il ou elle cessent de percevoir l'indemnité d'expatriation.

iv. Lorsque l'un quelconque des points de la frontière du pays dont l'agent ou l'agente sont ressortissants est situé à l'intérieur d'un rayon de 50 km de leur lieu d'affectation, ledit agent ou ladite agente n'ont pas droit à l'indemnité d'expatriation sauf s'ils prouvent qu'il ou elle ont établi leur résidence effective et habituelle dans le pays de leur affectation ou, exceptionnellement et sous réserve de l'accord du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale, dans un autre pays dont il ou elle ne sont pas ressortissants, compte tenu de la situation de leur famille. »

22. En matière de délivrance de titres de séjour spécial, il y a lieu de noter que, suite à des échanges (une note verbale et des messages électroniques), entre les autorités françaises et le Conseil de l'Europe, finalisés à fournir des renseignements au Tribunal, il est apparu que les agents de nationalité non française ont le droit de détenir un tel titre car, même s'ils décident de résider en Allemagne, ils ont également le droit de résider en France compte tenu de leur appartenance au Conseil de l'Europe. Ils doivent pouvoir justifier ce droit par le biais d'une carte spéciale.

23. Quant à l'octroi des plaques minéralogiques d'immatriculation dans la série spéciale, suite aux dites échanges, les autorités françaises ont finalement précisé que :

« après consultations des services français compétents, il apparaît que seuls les agents du Conseil de l'Europe résidant en France peuvent obtenir une immatriculation en série spéciale. Toutefois, cette considération n'enlève rien au fait que le retrait de l'immatriculation spéciale relève de la compétence de l'Etat hôte et non de celle du Conseil de l'Europe. »

EN DROIT

24. La requérante se plaint de la décision de lui retirer l'indemnité d'expatriation ainsi que le titre de séjour spécial et les plaques d'immatriculation dans la série spéciale. Elle demande également la somme de 3 000 euros afin de couvrir les frais engendrés par la présente procédure. En outre, dans un mémoire daté du 18 septembre 2007, la requérante a évoqué la question de la *restitutio in integrum*.

25. Le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

26. La requérante soulève trois moyens : violation de l'article 6, paragraphe 1 du Règlement sur les traitements et indemnités des agents, violation des règles régissant l'octroi du titre de séjour spécial et des plaques minéralogiques dans la série diplomatique française et, enfin, absence de motivation.

27. Au sujet du premier moyen, la requérante soutient, en voie principale, que la vérification de l'existence des conditions nécessaires à l'octroi de l'indemnité d'expatriation, conformément à l'article 6 du Règlement, est effectuée uniquement au moment de l'engagement de l'agent au service de l'Organisation. C'est à ce moment que l'agent concerné doit prouver qu'il a établi sa « résidence effective et habituelle » dans le pays d'affectation. La requérante ajoute que l'hypothèse d'une quelconque perte de ce droit par la suite n'est pas

envisagée par le texte de la disposition et donc, conformément à la règle générale selon laquelle un traité doit être interprété de bonne foi, elle n'est pas envisageable.

28. En voie subsidiaire, la requérante soutient que même à supposer que l'article 6, paragraphe 1 iv puisse être interprété comme prévoyant la cessation du paiement de l'indemnité d'expatriation pour l'agent qui ne puisse pas prouver le maintien de sa résidence en France, la décision attaquée demeurerait illégale et serait prise en violation de la disposition en question même ainsi interprétée. En d'autres termes, la requérante estime qu'elle a prouvé qu'elle a établi sa résidence « effective et habituelle » en France. A cet égard, elle se réfère à la règle n° 9 de la Résolution (72) 1 adoptée le 18 janvier 1972 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et relative à l'unification des concepts juridiques de « domicile » et de « résidence ». La requérante ajoute que « c'est à Strasbourg qu'elle travaille et c'est à Strasbourg qu'elle a décidé, pour diverses raisons d'ordre pratique et privé, de passer, au cours de la semaine ouvrée, la plus grande partie de son temps ». Elle ajoute que « les raisons pour lesquelles [elle] a décidé de maintenir une résidence secondaire à Kehl, raisons qui touchent à sa vie privée, n'ont pas été cachées à l'Administration. Au contraire elle ressortent clairement du compte rendu de l'entretien du 26 juin 2006 ».

29. Ensuite, la requérante soumet toute une série d'arguments pour contester la conclusion du Secrétaire Général selon laquelle les éléments fournis seraient insuffisants pour établir que la requérante avait à Strasbourg sa résidence « effective et habituelle ». La requérante réitère qu'elle est physiquement présente à Strasbourg la plupart de son temps. En outre, le fait d'utiliser une deuxième habitation dans les environs de Strasbourg n'est pas, à lui seul, de nature à constituer une preuve du fait que la requérante ne réside pas à Strasbourg. D'ailleurs, elle a expliqué ouvertement, dans le cadre de l'enquête interne ouverte à son encontre, les raisons pour lesquelles elle maintient une « résidence secondaire » à Kehl.

30. Quant au deuxième moyen, la requérante estime que la décision de lui retirer le titre de séjour spécial serait illégale. En effet, il n'y aurait aucun élément qui puisse faire penser que la carte de séjour spéciale est réservée aux seuls agents de l'Organisation ayant établi leur résidence en France. Suite aux informations fournies par les autorités françaises, la requérante note que la position de celle-ci coïncide avec la sienne.

Quant à l'immatriculation des véhicules dans la série diplomatique, la requérante affirme que celle-ci découle du titre de séjour spécial, ainsi qu'il ressort d'une note de l'Administration adressée aux agents.

31. Enfin, selon la requérante, il y aurait absence de motivation. Elle note que si la décision concernant la suppression de l'indemnité d'expatriation a été prise avec une motivation insuffisante et inadéquate, la situation apparaît d'emblée plus grave quant à l'égard de la décision concernant le retrait de la carte de séjour spéciale et des plaques minéralogiques.

32. En conclusion, la requérante demande l'annulation de la décision attaquée et de lui accorder 3000 euros pour les frais engendrés par la présente procédure.

33. De son côté, le Secrétaire Général, soutient d'abord que le bénéfice de l'indemnité d'expatriation (comme celui d'autres indemnités et allocations) n'est pas accordé une fois par toutes parce qu'à un moment le bénéficiaire remplissait les conditions pour l'obtenir. Lorsque les conditions pour bénéficier d'une indemnité ne sont plus remplies, l'indemnité n'est plus à

verser. Par ailleurs, selon la jurisprudence, le droit acquis ne doit pas être maintenu en toutes circonstances.

34. Le Secrétaire Général ajoute que la notion de « résidence effective et habituelle » doit s'entendre comme le lieu où l'intéressé a fixé, avec la volonté de lui conférer un caractère stable, le centre permanent ou habituel de ses intérêts. Or il découle des éléments communiqués par la requérante et de ses déclarations qu'elle n'a pas la volonté de fixer en France le centre permanent ou habituel de ses intérêts dans l'intention de lui conférer un caractère stable. Le fait pour l'intéressée d'avoir un appartement dans lequel elle passe peu de temps ne montre aucunement une volonté de fixer en France le centre de ses intérêts. Ceci est d'autant plus évident qu'elle dispose d'un appartement situé à moins de six kilomètres de son lieu de travail, appartement dans lequel habitent, de surcroît, ses deux enfants mineurs et dans lequel elle passe plusieurs nuits par semaine.

35. En réponse aux affirmations concernant le deuxième moyen, le Secrétaire Général affirme que l'information donnée dans le Guide pour les agents non français de l'Organisation et leurs familles, n'a pas de valeur statutaire ou réglementaire.

Après les informations fournies par les autorités françaises (paragraphe 5 et 24-25 ci-dessus), le Secrétaire Général accepte que les agents résidant en Allemagne ont droit au titre de séjour spécial délivré par les autorités françaises et maintient que ces derniers n'ont pas droit aux plaques d'immatriculation dans la série diplomatique.

36. Enfin, le Secrétaire Général affirme qu'il n'y aurait pas d'absence de motivation. En répondant au grief de la requérante concernant le retrait de l'indemnité d'expatriation, il aurait répondu aux autres points soulevés, en ce que ces autres points relèvent du premier point dont ils ne sont que la conséquence.

37. En conclusion, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

38. Au sujet du premier moyen, le Tribunal considère d'abord que, comme indiqué dans sa jurisprudence, « le Secrétaire Général peut procéder à un réexamen de sa décision d'accorder à un agent une allocation donnée si un nouvel examen du dossier justifie pareille démarche » (TACE, recours N° 283/2001, Polackova-Rossi c/ Secrétaire Général, sentence du 5 décembre 2001, paragraphe 27).

Donné à l'occasion d'une affaire portant sur le retrait d'une allocation pour enfant à charge, ce principe vaut également pour l'octroi de l'indemnité d'expatriation. En effet, celle-ci ne vise pas à compenser le désagrément lié à un déménagement lors de la prise de fonction mais – comme, d'ailleurs, correctement relevé par la requérante lui-même – plutôt à pallier de façon forfaitaire une série de désavantages objectifs qui sont propres aux seuls agents expatriés et qui concernent des éléments pécuniaires et des éléments immatériels.

Par conséquent, le Tribunal considère que le Secrétaire Général pouvait valablement contrôler si, dans le cas de la requérante, les conditions qui avaient justifié l'octroi, lors du recrutement, de l'indemnité d'expatriation persistaient toujours.

39. En réponse aux arguments développés par la requérante (paragraphe 28 ci-dessus), le Tribunal rappelle que, aux termes de l'article 6, paragraphe 1 iv. en question (paragraphe 22 ci-dessus), les agents se trouvant dans le cas de la requérante doivent prouver qu'ils ont la résidence effective et habituelle en France. Or le Tribunal n'est convaincu par l'affirmation de la requérante selon laquelle elle aurait fourni pareille preuve. En effet, les éléments donnés pour prouver ses affirmations ne prouvent pas, en présence des éléments recueillis par le Secrétaire Général, que la requérante – qui reconnaît avoir deux résidences - vit effectivement en France. En effet, s'il est exact que la requérante a affirmé qu'elle réside pendant la semaine la plupart de son temps dans l'appartement strasbourgeois, il n'en demeure pas moins que la famille réside à quelques kilomètres seulement du lieu de travail et, surtout, de la « résidence française » de la requérante.

40. Le Tribunal n'estime pas inutile de rappeler que l'Organisation doit éviter de s'informer d'une manière excessive des affaires privées d'un agent et, de ce fait, la requérante pouvait valablement souhaiter de donner les informations strictement nécessaires. Toutefois, il est clair qu'aux termes de l'article 6 précité il faut fournir des éléments de preuve incontestables pour éviter tout abus. Cela veut dire que les informations fournies doivent être satisfaisantes afin de prouver de manière univoque que l'intéressée continuait d'avoir droit à l'indemnité d'expatriation. Or cette preuve n'a pas été fournie ni au stade de l'examen administratif du dossier ni devant le Tribunal.

41. Par conséquent, le premier moyen de la requérante doit être rejeté.

42. Au sujet du deuxième moyen, qui vise la violation des règles régissant l'octroi du titre de séjour spécial et l'immatriculation des voitures dans la série diplomatique française, le Tribunal note que les informations fournies par les autorités françaises n'ont pas été contestées devant le Tribunal par le Secrétaire Général.

Selon ces informations, la délivrance et le retrait du titre de séjour et de la plaque d'immatriculation relève de la seule compétence des autorités françaises.

Or celles-ci ne l'ont pas exercé en l'espèce. Par son agissement, le Secrétaire Général a dépassé ses compétences en la matière. Par conséquent, sa décision de procéder à ce retrait était illégale et doit être annulée.

43. Quant au troisième moyen concernant l'absence de motivation, le Tribunal note que ce moyen ne vise que les décisions portant sur le titre de séjour spécial et sur l'immatriculation des voitures dans la série spéciale.

Etant arrivé à la conclusion que le deuxième moyen est fondé, le Tribunal n'a pas besoin d'examiner ce troisième moyen, car la décision concernant le retrait du titre de séjour spécial et le retrait des plaques d'immatriculation doit être de toute manière annulée pour les raisons indiquées plus haut.

44. Dans son dernier courrier au Tribunal, la requérante a fait « valoir que les décisions attaquées [lui] ont causé des préjudices d'ordre financier ». Elle a ajouté que « par de là de l'annulation de ces décisions [elle recherche] également une *restitutio in integrum* et donc un plein dédommagement ».

45. A supposer que la requérante demande au Tribunal de statuer maintenant sur une demande en réparation aux termes de l'article 60, paragraphe 2 du Statut du Personnel, le Tribunal constate que la requérante ne lui a pas soumis des conclusions en bonne et due forme et, surtout, elle ne lui a pas fourni les éléments pour statuer à ce stade. Ce constat n'empêche pas la requérante de réclamer ses droits selon la procédure prévue à l'article 59, paragraphe 1 *in fine* du Statut du Personnel.

46. La requérante qui a eu recours aux services d'un conseil, a demandé 3 000 euros pour frais et dépens. Le Tribunal considère raisonnable que le Secrétaire Général rembourse la somme de 2 000 euros (article 11, paragraphe 2 du Statut du Tribunal – Annexe XI du Statut du Personnel).

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare le recours fondé quant au grief concernant le retrait du titre de séjour spécial et le retrait des plaques d'immatriculation ;

Le rejette pour le surplus ;

Dit que le Secrétaire Général doit rembourser la somme de 2 000 euros pour frais et dépens.

Prononcé à Strasbourg, le 3 octobre 2007, le texte français de la sentence faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

La Présidente du Tribunal
Administratif

S. SANSOTTA

E. PALM