

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire DEAKIN

Jugement No 1539

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Association européenne de libre-échange (AELE), formée par Mme Lorraine Deakin le 7 novembre 1994 et régularisée le 9 décembre, la réponse de l'AELE du 10 février 1995, la réplique de la requérante du 17 mars, la lettre au Greffier en date du 27 mars par laquelle l'Association a renoncé à déposer une duplique, les écritures supplémentaires communiquées par l'Association le 28 novembre 1995 et la lettre de la requérante du 5 février 1996 informant le Greffier qu'elle n'entendait pas les commenter;

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. La requérante, ressortissante britannique, a été employée par l'AELE de novembre 1988 à mai 1991 en qualité de secrétaire, au grade G.4, avec statut local au sein du Département des affaires commerciales, au siège de l'Association à Genève. En décembre 1992, elle eut des entretiens avec plusieurs fonctionnaires en vue de son recrutement pour le même emploi au Bureau de l'AELE à Bruxelles, où le poste était transféré. Elle résidait alors à Nyon, dans le canton de Vaud, en Suisse.

Dans un mémorandum en date du 16 décembre 1992, l'administratrice principale du personnel proposa au Secrétaire général adjoint d'engager la requérante, en précisant que celle-ci était "disposée à déménager à Bruxelles à brève échéance et sur la base d'un contrat local". Le Secrétaire général adjoint a donné son approbation au recrutement et, par mémorandum du 17 décembre, l'administratrice informa le Service financier que la requérante devait obtenir le statut local. Le 18 décembre, la requérante signa une lettre d'engagement, d'une durée d'un an. La lettre ne contenait aucune référence au statut contractuel, mais signalait que toute modification des avantages et indemnités accordés à la requérante en vertu du Statut et du Règlement du personnel lui serait communiquée séparément et par écrit. La requérante est entrée en service le 15 janvier 1993.

Par mémorandum du 18 juin 1993, la requérante ainsi que deux autres fonctionnaires appartenant, comme elle, à la catégorie des services généraux introduisirent auprès du Secrétaire général une réclamation tendant à obtenir le statut non local.

Le 20 août, la requérante signa une nouvelle lettre d'engagement pour une durée d'un an, rédigée en substance dans les mêmes termes que la première.

Par lettre du 30 septembre 1993, le Secrétaire général rejeta la réclamation du 18 juin. Par mémorandum du 16 février 1994, la requérante demanda au Secrétaire général de réexaminer sa décision au motif que, depuis la lettre du 30 septembre 1993, une des deux fonctionnaires visées plus haut aurait obtenu, sur recommandation de la Commission consultative de l'AELE, certains avantages découlant du statut non local. Par lettre du 31 mars 1994, le Secrétaire général répondit qu'il n'était pas en mesure de lui accorder le bénéfice du statut non local. Le cas de la requérante n'était, d'après lui, pas comparable à celui de sa collègue, qui n'avait pas été clairement informée du caractère local de son engagement, alors même que celui qu'elle détenait auparavant à l'AELE était non local.

Par mémorandum du 12 avril 1994, la requérante porta l'affaire devant la Commission consultative conformément à l'article 40 du Statut du personnel, en réclamant le bénéfice du statut non local avec effet rétroactif et de l'indemnité d'installation, ainsi que le remboursement de ses frais de voyage et de déménagement. Dans son rapport du 9 juin,

la Commission a recommandé de rejeter le recours, estimant que la requérante était consciente du caractère local de sa nomination au moment de signer sa lettre d'engagement. Tout en s'abstenant d'émettre un avis sur le point controversé de savoir si la requérante avait reçu copie du mémorandum du 17 décembre 1992, la Commission a suggéré au Secrétaire général que, pour éviter des différends, toute lettre d'engagement mentionne désormais le statut contractuel de l'agent. Par lettre du 15 septembre 1994, qui constitue la décision entreprise, le Secrétaire général adjoint a informé la requérante, au nom du Secrétaire général, du rejet de son recours.

B. La requérante souligne que sa lettre d'engagement ne contient aucune stipulation relative au statut local. Elle prétend n'avoir jamais reçu copie du mémorandum du 17 décembre 1992. En tout état de cause, le refus d'un avantage ou d'une indemnité ne saurait être fondé sur une communication écrite séparée. D'une part, l'Association verse des indemnités directement sur la base du Statut et du Règlement du personnel, sans qu'elles aient fait l'objet d'une telle communication. D'autre part, admettre la thèse de l'AELE reviendrait à laisser à celle-ci le pouvoir - qu'elle ne possède pas en l'espèce - de déroger au Statut et au Règlement du personnel, dont les dispositions font partie intégrante du contrat de travail. Il n'est en effet pas loisible au Secrétaire général d'écarter l'application du critère objectif du lieu de résidence au moment du recrutement et de refuser l'octroi du statut non local de manière discrétionnaire.

La requérante fait observer que l'Association fonde le refus des indemnités réclamées sur son acceptation prétendue des conditions applicables au statut local. Si cet argument devait être retenu par le Tribunal, la requérante estime qu'elle aurait néanmoins droit aux dites indemnités, dont le versement n'est pas subordonné à un recrutement non local.

Elle demande le bénéfice, à compter de la date de sa nomination, de l'indemnité de non-résidence prévue à l'article 16 du Statut du personnel et de l'indemnité d'installation visée à l'article 19 de ce Statut; le remboursement des frais de transport jusqu'à Bruxelles exposés à l'occasion de son entrée en service, conformément à l'article 24 du Statut, soit 220 francs suisses; et le remboursement de ses frais de déménagement en application de l'article 26 du Statut, qui s'élèvent à 1 864 francs suisses.

C. Dans sa réponse, l'AELE soutient que la requérante a signé ses deux lettres d'engagement en sachant qu'elle était ainsi recrutée sur le plan local, ce que lui aurait signifié l'administratrice principale du personnel lors de son recrutement. Selon l'Association, "il est improbable" que la requérante n'ait pas eu copie du mémorandum du 17 décembre 1992, "puisque le Service financier l'a bel et bien reçue". Le fait qu'elle ait continué à réclamer le statut non local prouve qu'elle savait qu'il ne lui avait pas été octroyé.

La défenderesse fait état de sa politique constante en matière de recrutement du personnel de la catégorie des services généraux, à qui elle accorde le statut local, à moins que l'existence de compétences spécifiques requises pour un poste déterminé ne l'amène à opter pour le statut non local. L'Association peut donc, même lorsque sont réunies les conditions - géographiques, par exemple - d'un recrutement non local, décider de recruter l'agent localement. Ceci est d'ailleurs confirmé par l'article 24.5.1 du Règlement du personnel, qui définit le foyer d'un membre du personnel "considéré comme ayant été recruté non localement", ce qui exclut l'application uniforme de cette règle à tout agent remplissant les conditions géographiques.

La défenderesse soutient que, lorsque le Statut ou le Règlement du personnel autorise un choix, comme c'était le cas en l'espèce, et que l'une des options prévues fait l'objet d'un accord entre l'organisation et le futur agent, il est légitime de consigner cet accord dans une communication écrite séparée. Toutefois, le renvoi à une telle communication, qui est destinée à préciser les termes du contrat d'engagement, n'implique bien entendu pas la faculté pour l'AELE d'y inclure n'importe quelle stipulation.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient sa version des faits et réitère ses arguments. Elle n'a - dit-elle - jamais reçu copie du mémorandum du 17 décembre 1992 et l'Association ne détient la preuve ni du contraire ni de son prétendu consentement à l'octroi du statut local. La requérante affirme que l'administratrice principale du personnel semble avoir compris, à tort, qu'elle était disposée à accepter un contrat local.

CONSIDERE :

1. La requérante a été employée au siège de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à Genève, de 1988 à 1991. Le 15 janvier 1993, en vertu d'une lettre d'engagement signée à Genève le 18 décembre 1992, elle a été affectée à l'échelon IV du grade G.4, au Bureau de l'AELE à Bruxelles. Elle vivait, à l'époque de ce recrutement, à

Nyon, dans le canton de Vaud, en Suisse. Le 20 août 1993, elle a signé une seconde lettre d'engagement, au grade G.4, échelon V, pour un an, à compter du 15 janvier 1994. Elle considère qu'elle n'a pas été recrutée localement et demande à recevoir les allocations et indemnités supplémentaires dont bénéficie le personnel non local et que l'Association aurait dû, selon elle, lui verser.

2. Les articles 12, 16 et 37 du Statut du personnel de l'AELE se lisent comme suit :

"12. L'engagement d'un membre du personnel se fait par la signature d'un contrat conclu entre l'Association et lui. Le Secrétaire général ou le Secrétaire général adjoint signent au nom de l'Association. Le contrat stipule entre autres les termes et conditions de l'engagement et précise que le présent Statut en fait partie intégrante."

(Traduction du greffe)

"16. Tout membre du personnel de la catégorie des services généraux a droit à une indemnité de non-résidence, sauf lorsqu'il est recruté localement." (Traduction du greffe)

"37. Dans le cas d'un membre du personnel affecté ailleurs qu'à Genève, le Secrétaire général peut apporter au Statut du personnel les modifications qu'il estime nécessaires pour tenir compte des conditions locales, conformément à la pratique des autres organisations internationales au même lieu d'affectation." (Traduction du greffe)

3. Conformément à l'article 12, les deux lettres d'engagement signées par la requérante stipulaient que sa nomination avait lieu "dans les termes et conditions mentionnés", et qu'elle était "soumise aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel", lesquels faisaient partie intégrante des conditions de service. La clause 7 de chaque lettre, intitulée "Conditions spéciales", se lisait comme suit :

"Conformément à l'article 37 du Statut du personnel, les conditions d'emploi à Bruxelles peuvent être modifiées pour tenir compte des conditions locales, conformément à la pratique des autres organisations internationales. Les conditions d'emploi à Bruxelles ont été spécifiées dans la circulaire EFTA/ON 2/89."

La circulaire EFTA/ON 2/89 précise, au point 2 :

"Les salaires et indemnités du personnel de l'AELE basé à Bruxelles seront de 10 pour cent inférieurs à ceux du personnel de l'AELE à Genève. Ils seront ajustés conformément au barème appliqué à Genève." (Traduction du greffe)

4. La première lettre d'engagement - celle qu'elle a signée le 18 décembre 1992, stipulait en outre dans sa clause 6 :

"Toute modification future de vos termes et conditions d'emploi et tout changement de vos droits statutaires vous seront notifiés par écrit."

5. Les deux lettres d'engagement comportaient le montant du "salaire" et contenaient une clause, numéro 2, intitulée "Indemnités", se lisant comme suit :

"Le salaire ... n'inclut aucune indemnité à laquelle vous pourriez avoir droit en application du Statut et du Règlement du personnel. Les informations concernant ces indemnités vous seront communiquées séparément et par écrit."

6. La requérante a demandé le paiement de l'indemnité de non-résidence en application de l'article 16, et le remboursement de ses frais d'installation, de voyage et de déménagement en application des articles 19, 24 et 26 du Statut, au motif qu'elle n'avait pas été recrutée localement; elle a formé un recours contre le refus de l'Association, et le Secrétaire général a rejeté son recours le 15 septembre 1994; telle est la décision qu'elle attaque à présent.

7. Etant donné que la requérante vivait en Suisse au moment de son engagement, elle n'a pas été recrutée localement pour travailler au Bureau de Bruxelles. Il est exact que l'Association était libre de faire figurer dans ses lettres d'engagement une clause stipulant qu'elle était néanmoins considérée comme ayant le statut local. Une autre organisation avait agi exactement de même dans l'affaire sur laquelle le Tribunal a statué par son jugement 1108 (affaire Dahlgvist). Etant donné qu'aucune clause du contrat ne prévoit explicitement le statut local, les parties sont présumées ne pas être tombées d'accord sur ce point. Il faut donc en conclure que les contrats, lus en conjonction avec le Statut du personnel, définissent l'ensemble des termes et conditions d'emploi de la requérante, ce qui

confère à cette dernière le statut non local et ne donne à l'Association ni le droit ni le pouvoir de la traiter comme si elle avait un autre statut. D'ailleurs, même s'il y avait un doute à ce sujet, c'était à l'Association, qui avait émis tous les documents pertinents, qu'il appartenait de le lever.

8. Les termes et conditions d'emploi ont-ils néanmoins été modifiés ultérieurement ? La clause 2 de chaque lettre d'engagement ne confère aucun pouvoir particulier de déterminer, d'exclure ou de modifier les indemnités auxquelles la requérante peut prétendre : elle prévoit seulement une notification séparée des informations relatives à ces droits. C'est la clause 7 qui se réfère au pouvoir de modification en vertu de l'article 37 du Statut. Mais la seule chose que l'Association a faite en application de cette disposition a été de décider qu'à Bruxelles les salaires et indemnités seraient de 10 pour cent inférieurs à ceux de Genève.

9. Il ressort de l'article 12 du Statut du personnel que les termes et conditions d'engagement de la requérante sont ceux stipulés dans le contrat écrit, et on ne saurait y déroger par des accords ou des arrangements verbaux. De même, les dispositions du Statut du personnel, qui font partie du contrat, ne peuvent être ni amendées ni écartées.

10. Par la clause 2 - citée au considérant 5 ci-dessus - des lettres d'engagement, l'Association s'engage à indiquer à la requérante quelles sont les indemnités auxquelles l'AELE considère qu'elle a droit en application du Statut du personnel; mais cette clause ne lui donne pas le pouvoir de limiter les droits que ce Statut confère à la requérante.

11. De plus, pour ce qui concerne la clause 6 de la première lettre d'engagement, en l'absence d'une preuve montrant qu'elle a reçu un exemplaire du mémorandum du 17 décembre 1992 envoyé au Service financier par l'administratrice principale du personnel, c'est la lettre d'engagement qui constitue le seul texte définissant ses conditions d'emploi lors de son recrutement.

12. La question à laquelle il convient de répondre ne consiste pas à savoir ce que la requérante croyait être son statut; quoi qu'elle ait pu croire, cela n'a aucune importance quant à la signification et à l'effet de son contrat. Celui-ci lui accordait implicitement le statut non local; or elle demande à présent à bénéficier des indemnités qui en découlent.

13. Dans la mesure où les lettres d'engagement ne précisent rien en ce qui concerne le statut "local" ou "non local", le Tribunal considère que ce sont les pièces du dossier qui font foi. Une disposition contractuelle spécifiant le statut de la requérante n'aurait été nécessaire que s'il pouvait exister un doute ou si les parties avaient décidé qu'elle devait avoir un statut différent de celui que les faits imposent. Un tel accord aurait impliqué que la requérante renoncât à ses droits au statut non local : on ne saurait donc présumer qu'il en existe un, puisque aucun élément ne prouve clairement qu'elle ait renoncé à ses droits. La requérante a été recrutée en Suisse, où elle résidait, pour être affectée à Bruxelles, et c'est en fonction de cela que l'on doit déterminer ses droits en vertu du Statut du personnel. L'affaire doit donc être renvoyée au Secrétaire général afin qu'il détermine ce à quoi la requérante a droit en vertu du Statut du personnel.

14. Selon l'article 16.2 du Règlement du personnel, tout membre du personnel de la catégorie des Services généraux peut prétendre à une indemnité de non-résidence "à condition qu'il ait été résident d'un pays membre autre que la Suisse à la date de son premier engagement au Secrétariat". L'Association n'a pas invoqué cet article et le Tribunal ne dispose d'aucune preuve qu'elle ait eu pour pratique de l'appliquer aux lieux d'affectation situés ailleurs qu'en Suisse. L'AELE devra déterminer les droits de la requérante à l'indemnité de nonrésidence, et ce, conformément à sa propre pratique concernant les lieux d'affectation situés ailleurs qu'en Suisse.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée, prise le 15 septembre 1994, est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant le Secrétaire général afin qu'il détermine les droits de la requérante conformément aux Statut et Règlement du personnel.

OPINION DISSIDENTE DE M. JULIO BARBERIS

Je regrette de ne pouvoir suivre l'opinion de mes collègues dans cette affaire : j'expose ci-dessous les motifs qui m'ont amenés à une conclusion différente.

1. La requérante est entrée au service de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à Bruxelles, comme secrétaire de grade G.4, échelon IV, en vertu d'un contrat qu'elle a signé le 18 décembre 1992. Ce contrat avait une durée d'une année à compter du 15 janvier 1993. Le 20 août 1993, la requérante signa un nouveau contrat qui lui attribuait le grade G.4, échelon V, et qui avait aussi une durée de douze mois à partir du 15 janvier 1994. Au moment de la signature du premier contrat, elle habitait à Nyon, en Suisse.

2. Les deux contrats précisent le salaire à percevoir par la requérante et contiennent une clause dont le texte original est rédigé dans les termes suivants :

"The salary shown above does not include any allowances to which you may be entitled under the Staff Regulations and Rules. They will be communicated to you separately and in writing."

3. La première question qui oppose l'Association européenne de libre-échange et Mme Deakin concerne les termes des contrats d'emploi qui les lient. La requérante affirme que, d'après le Statut du personnel, le contrat doit être rédigé par écrit et signé par les deux parties. Elle soutient que sa relation contractuelle avec l'AELE est régie exclusivement par les textes qu'elle a signés et par les dispositions du Statut du personnel, qui seraient applicables de façon subsidiaire.

La requérante fait valoir que le seul document signé par elle est le contrat, qui ne comporte aucune clause sur les allocations. Devant cette absence de dispositions sur la question, le Statut du personnel serait applicable subsidiairement. Etant donné que Mme Deakin habitait à Nyon lors de la signature du premier contrat, le Statut disposerait que, dans ce cas, elle devrait être considérée comme personnel non local. En conséquence, elle réclame les allocations relatives au personnel non local et à son installation, et le remboursement de frais de transport et de déménagement. Elle invoque comme fondement juridique de ses réclamations les articles 16, 19, 24 et 26 du Statut du personnel.

4. L'Association, pour sa part, soutient que la requérante, au moment de la signature du premier contrat, savait parfaitement qu'elle était considérée comme personnel recruté localement. A l'appui de sa thèse, l'Association invoque un mémorandum du 17 décembre 1992 de l'administratrice principale du personnel, adressé au Service financier, dans lequel il est dit que : "Ms. Lorraine Deakin shall be granted local status in connection with her appointment." Ce mémorandum comporte également la mention : "cc: Ms. Deakin". L'Association ajoute que, d'après la pratique, ce mémorandum interne constitue la communication sur les allocations à laquelle se réfèrent les contrats signés par la requérante.

La défenderesse fait aussi mention d'un autre mémorandum du 16 décembre 1992, inclus dans le dossier de la requérante, dont il ressort que celle-ci serait considérée comme personnel local.

5. En ce qui concerne le mémorandum du 17 décembre 1992, Mme Deakin nie en avoir reçu copie. Elle ajoute que, quand bien même elle l'aurait reçue, ce document ne constituerait pas la communication écrite sur les allocations prévue dans les contrats. A son avis, pour qu'il s'agisse d'un document faisant partie du contrat, il devrait avoir été signé par elle. D'après un autre argument avancé par la requérante, le mémorandum du 17 décembre 1992 serait dépourvu de valeur juridique, car il serait signé par un fonctionnaire n'ayant pas la compétence administrative suffisante pour décider sur cette question. Quant au mémorandum du 16 décembre 1992 invoqué par l'Association, celle-ci répond qu'elle ne le connaissait pas.

6. La défenderesse, pour sa part, affirme ne pas avoir de doute que, au moment de la signature du premier contrat, la requérante était consciente qu'elle était recrutée comme personnel local. Dans ce sens, l'Association invoque une série d'entretiens et de conversations que la requérante a eus avec plusieurs fonctionnaires de l'AELE, dont on pourrait déduire que Mme Deakin, au moment de signer son contrat, savait qu'elle n'était pas considérée comme personnel non local.

7. La requérante, comme il a été dit, nie avoir reçu copie du mémorandum du 17 décembre 1992, et l'Association n'a présenté aucune preuve pour démontrer le contraire. De même, cette dernière prétend que la communication des allocations aux fonctionnaires par des mémorandums internes constitue une pratique, mais elle n'a pas non plus fourni d'éléments de nature à prouver son existence. Celui qui invoque une pratique devant un tribunal doit prouver son existence, sauf dans le cas d'une pratique évidente et généralement reconnue.

8. J'estime que, pour trancher cette affaire, il suffit de s'arrêter à l'analyse des preuves et des manifestations

présentées par la requérante. Dans cet ordre d'idées, la conduite de la requérante à partir du mois de décembre 1992 mérite une importance particulière.

9. La requérante fait un exposé des entretiens qu'elle a eus avec différents fonctionnaires à partir de décembre 1992. De la lecture de ce texte et des autres documents de la requête, il ressort clairement que le 18 décembre 1992, date de la signature de son contrat, la requérante savait que l'Association ne lui avait pas octroyé le statut de personnel non local. En outre, toutes ses démarches administratives, après la signature du contrat, en vue d'obtenir le statut de personnel non local sont une preuve éloquente qu'elle était consciente qu'elle ne le possédait pas.

10. Il est prouvé par un document présentée par la requérante qu'elle a reçu de l'AELE une compensation de 1 200 francs suisses pour payer l'indemnisation due au propriétaire de l'appartement qu'elle louait à Nyon pour avoir mis fin à la location avant le délai prévu. Elle a aussi reçu une aide de l'AELE pour le déménagement de ses effets de Nyon.

Le paiement de cette compensation et l'aide apportée par l'AELE sont incompatibles avec le statut du fonctionnaire non local. En d'autres termes, le fait que la requérante a reçu la compensation et l'aide indiquées implique sa reconnaissance du statut local. En effet, les allocations prévues par le Statut du personnel pour les fonctionnaires non locaux sont précisément destinées à payer les dépenses pour lesquelles la requérante a reçu la compensation et l'aide mentionnées. Si le statut non local lui était accordé, elle recevrait deux paiements pour la même cause : la compensation déjà octroyée par l'AELE et les allocations prévues par le Statut du personnel. Pour cette raison, le fait d'avoir accepté de l'AELE une compensation et une aide empêche maintenant la requérante de réclamer les allocations découlant du statut non local. Du point de vue juridique, il s'agit d'un cas typique d'"estoppel", principe reconnu dans la généralité des ordres juridiques : non venire contra factum proprium.

11. La deuxième question opposant les parties concerne la nature juridique du recrutement d'un fonctionnaire comme personnel local.

Selon la thèse de la requérante, il s'agit d'une question objective, c'est-à-dire que celui qui est recruté sur place est personnel local et celui recruté ailleurs est nécessairement personnel non local. La différence entre les deux catégories serait donnée par le lieu de résidence du fonctionnaire au moment de son recrutement.

La défenderesse, par contre, soutient que les catégories de personnel local et non local ne relèvent pas de la réalité, mais qu'il s'agit d'une question dépendant de la volonté des parties. Dans cet ordre d'idées, elle invoque la pratique générale et constante des organisations internationales de conclure des contrats d'emploi avec des personnes résidant hors du siège de l'organisation et dans lesquels on stipule le statut de fonctionnaire local.

12. En ce qui concerne cette distinction entre statut local et non local d'un fonctionnaire, une organisation internationale, en principe, peut convenir librement avec un fonctionnaire s'il sera engagé sous un statut ou sous l'autre. En général, ces régimes ne dépendent pas du domicile du fonctionnaire au moment de son recrutement, mais d'un accord entre l'organisation internationale et le fonctionnaire : voir le jugement 1108 (affaire Dahlgvist). Ce principe est applicable à l'AELE et, par conséquent, elle a pu valablement recruter un fonctionnaire domicilié à Nyon sous le régime de fonctionnaire local.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Mark Fernando, Juge, et M. Julio Barberis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

(Signé)

William Douglas
Mark Fernando
Julio Barberis
A.B. Gardner