

116^e session

Jugement n° 3292

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE), formée par M. G. M. T. le 8 juillet 2011, et la réponse du CDE du 26 octobre 2011, le requérant n'ayant pas souhaité déposer de réplique;

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. Le premier alinéa du point 3 du Règlement interne n° R18/CA/05, intitulé «Indemnité d'installation et de réinstallation», est ainsi rédigé :

«L'agent sans famille à charge qui fournit des pièces justificatives établissant un changement de sa résidence à la cessation de ses fonctions a droit à une indemnité de réinstallation d'un montant relatif au traitement de base brut, égal à 2,5 mois pour le Directeur, 2 mois pour le Directeur Adjoint, 1,5 mois pour les Chefs d'Unité et le Contrôleur Financier (à conditions [*sic*] que ceux-ci aient accompli au moins 5 années de service aux postes visés) et 1 mois pour les autres agents (à condition que ceux-ci aient effectué au moins 3 années de service) et pour autant que l'agent ne perçoive pas une indemnité similaire dans son nouvel emploi. Le nombre de mois de traitement de base brut est doublé lorsque les membres de la direction et les catégories des agents concernés ont une famille à charge.»

Le requérant, ressortissant sénégalais, fut nommé, avec effet au 1^{er} mars 2009, au poste de directeur du CDE, lequel a son Siège à Bruxelles. Son mandat se termina le 28 février 2010.

Par courriel du 11 mai 2010, l'intéressé adressa au CDE une demande tendant à ce qu'il soit notamment mis au bénéfice d'une indemnité de réinstallation. N'ayant pas reçu de réponse, il renouvela sa demande le 1^{er} juin. Le 21 juin, le Directeur par intérim lui expliqua que le traitement de son dossier avait été retardé du fait de difficultés d'interprétation du Règlement interne n° R18/CA/05. Il lui assurait cependant qu'il l'informerait dès qu'une décision serait prise.

Le 13 juillet 2010, le requérant, indiquant qu'il n'avait pas reçu de réponse à son courriel du 11 mai dans le délai de deux mois prévu au paragraphe 1 de l'article 66 du Régime applicable au personnel du CDE, introduisit une réclamation en vertu du paragraphe 2 de cet article. Le président du Conseil d'administration lui répondit le 14 septembre 2010. Concernant sa demande tendant à ce qu'il soit mis au bénéfice d'une indemnité de réinstallation, il lui expliquait que le premier alinéa du point 3 du Règlement interne précité prévoyait que le Directeur du CDE n'avait droit à une telle indemnité qu'à condition d'avoir effectué au moins cinq années de service. Or, dans la mesure où la durée de son mandat avait été de douze mois seulement, cette indemnité ne pouvait lui être accordée. La procédure de conciliation que le requérant entama échoua sur la question de l'octroi de l'indemnité susmentionnée. Le 8 juillet 2011, il saisit le Tribunal de céans, attaquant la décision du 14 septembre 2010.

B. Le requérant affirme que l'interprétation du premier alinéa du point 3 du Règlement interne n° R18/CA/05 à laquelle se livre le CDE est «grammaticalement incorrecte». Rappelant qu'aux termes de cet alinéa l'agent «a droit à une indemnité de réinstallation d'un montant relatif au traitement de base brut, égal à 2,5 mois pour le Directeur, 2 mois pour le Directeur Adjoint, 1,5 mois pour les Chefs d'Unité et le Contrôleur Financier (à conditions [*sic*] que ceux-ci aient accompli au moins 5 années de service aux postes visés)», il soutient que le pronom démonstratif «ceux-ci», qui est utilisé, selon les règles de la

grammaire française, pour «repandre le nom le plus proche dans la phrase», vise seulement les chefs d'unité et le contrôleur financier, et fait ainsi valoir que la condition susmentionnée ne s'applique ni au Directeur ni au Directeur adjoint. À ce sujet, il ajoute que le Directeur en fonction lors de la rédaction et de l'entrée en vigueur du règlement interne précité a confirmé que, s'agissant de ces derniers, l'intention des rédacteurs était de ne pas prévoir de condition de durée minimale de service. Il déduit de ce qui précède que, quelle qu'ait été la durée de son mandat au CDE, il a droit à l'indemnité de réinstallation prévue au point 3 du Règlement interne n° R18/CA/05.

Par ailleurs, le requérant indique qu'à la différence des chefs d'unité et du contrôleur financier, qui sont au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée, le Directeur et le Directeur adjoint exercent des «fonctions de direction opérationnelles et non pas administratives» dans le cadre d'un mandat qui, conformément au paragraphe 2 de l'article 7 de la Décision n° 8/2005 du Comité des Ambassadeurs ACP-CE du 20 juillet 2005 concernant les Statuts et le Règlement intérieur du CDE, est non renouvelable et d'une durée maximale de cinq ans. Il précise que, dans la pratique, leur mandat est toujours plus court, notamment parce que le Comité, qui est compétent pour les nommer, peut, en retardant leur nomination, «s'assurer» qu'ils n'effectuent pas cinq années de service et faire en sorte que le CDE ne leur soit ainsi jamais redevable d'une indemnité de réinstallation en fin de mandat. Le requérant en conclut que la condition d'avoir accompli au moins cinq années de service est, dans le cas du Directeur et du Directeur adjoint, purement «potestative», ce qui, selon lui, la rend nulle et inexistante.

Le requérant réclame le paiement d'une indemnité de réinstallation d'un montant équivalant à cinq mois de son traitement de base brut, qui devra être assorti d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an à compter du 15 juillet 2010. À titre subsidiaire, il demande, en se fondant sur la pratique d'autres organisations internationales, que le montant de cette indemnité soit calculé au prorata de la durée de son mandat. En outre, il réclame le paiement d'une somme de 20 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, le CDE soutient que l'interprétation que le requérant a faite du premier alinéa du point 3 du Règlement interne n° R18/CA/05 est contraire à la jurisprudence du Tribunal ainsi qu'au principe selon lequel «les dispositions régissant les droits financiers sont toutes d'interprétation stricte». Il affirme qu'il est évident, au regard de la formulation de l'alinéa en question, que le pronom démonstratif «ceux-ci» se réfère au Directeur, au Directeur adjoint, aux chefs d'unité et au contrôleur financier. Il soutient ainsi que le requérant, dont le mandat a été d'une durée de douze mois, ne remplissait pas la condition nécessaire d'avoir accompli cinq années de service au CDE pour obtenir une indemnité de réinstallation d'un montant équivalant à cinq mois de son traitement de base brut. Par ailleurs, se fondant sur les dispositions du point 1 du Règlement, le CDE précise que, pour pouvoir prétendre à une telle indemnité, l'agent doit avoir en outre effectué au moins trente-six mois de service au CDE. Il indique que, dans ce cas, le montant de l'indemnité correspond à un mois du traitement de base brut.

Le CDE ajoute que l'allégation selon laquelle le Directeur en fonction lors de la rédaction et de l'entrée en vigueur du Règlement interne n° R18/CA/05 aurait confirmé l'interprétation du requérant ne repose sur aucun élément concret et fait abstraction de la circonstance que le règlement en question a «amélioré» le régime de l'indemnité de réinstallation qui était antérieurement défini par le Règlement intérieur n° S7/L.IV/93, notamment en différenciant les prestations accordées au personnel d'encadrement. Il fait enfin valoir qu'octroyer au requérant une indemnité dont le montant serait calculé au prorata de la durée de son mandat serait contraire au droit applicable.

Le CDE demande au Tribunal de condamner le requérant aux dépens.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fut recruté par le CDE à compter du 1^{er} mars 2009, pour y exercer la fonction de directeur de cette organisation, en

vertu d'un mandat d'un an à l'issue duquel il quitta le Centre et regagna son pays d'origine.

2. Contestant les conditions financières dans lesquelles s'était opéré son départ du CDE, il demanda à bénéficier, d'une part, du versement d'une indemnité de réinstallation, d'un montant correspondant à cinq mois de traitement de base brut, et, d'autre part, du remboursement de débours liés au voyage de retour dans son pays, dont le Centre estimait les justificatifs insuffisants. Ayant formé, le 13 juillet 2010, une réclamation en ce sens, sur le fondement du paragraphe 2 de l'article 66 du Régime applicable au personnel du CDE, l'intéressé vit celle-ci rejetée par une décision du Conseil d'administration en date du 14 septembre suivant.

3. Après qu'eut été engagée la procédure de conciliation prévue au paragraphe 1 de l'article 67 de ce régime, qui ne permit cependant d'aboutir au règlement du litige qu'en ce qui concerne la seule question du remboursement des débours, le requérant a attaqué devant le Tribunal de céans la décision du 14 septembre 2010 précitée, en tant que celle-ci porte refus d'attribution de l'indemnité de réinstallation sollicitée.

4. Le Règlement interne n° R18/CA/05, intitulé «Indemnité d'installation et de réinstallation», prévoit, en son point 3, que tout agent du CDE amené à changer de résidence à la suite de la cessation de ses fonctions et ne percevant pas d'indemnité au même titre dans son nouvel emploi «a droit à une indemnité de réinstallation d'un montant relatif au traitement de base brut, égal à 2,5 mois pour le Directeur, 2 mois pour le Directeur Adjoint, 1,5 mois pour les Chefs d'Unité et le Contrôleur Financier (à conditions [*sic*] que ceux-ci aient accompli au moins 5 années de service aux postes visés) et 1 mois pour les autres agents (à condition que ceux-ci aient effectué au moins 3 années de service)». Ce même point 3 précise que le nombre de mois de traitement de base brut ainsi mentionné est doublé lorsque l'intéressé a une famille à charge, ce qui, s'agissant du Directeur, peut ainsi lui ouvrir droit à une indemnité équivalant à cinq mois de

traitement si — comme c'est le cas en l'espèce — celui-ci remplit par ailleurs cette dernière condition.

5. Pour revendiquer le bénéfice d'une indemnité de réinstallation d'un montant de cinq mois de traitement, le requérant soutient que le pronom démonstratif «ceux-ci» figurant dans le premier passage entre parenthèses de ces dispositions doit s'entendre comme visant seulement les titulaires des deux fonctions citées immédiatement auparavant — soit celles de chef d'unité et de contrôleur financier — et non le Directeur et le Directeur adjoint, de sorte que ces derniers seraient dispensés, pour ce qui les concerne, de remplir la condition de durée minimale de cinq années de service dans leur poste.

6. Mais il résulte de la lecture naturelle et objective des dispositions en cause que ce pronom démonstratif doit être compris comme visant les titulaires de l'ensemble des fonctions énumérées dans le passage figurant avant celui placé entre parenthèses.

En particulier, l'argument du requérant selon lequel le terme «ceux-ci» renvoie normalement aux substantifs qui le précèdent immédiatement dans une phrase est sans pertinence, car cette vérité ne vaut que lorsque ce pronom est employé par opposition à «ceux-là» (ou à un autre pronom composé avec le même suffixe), ce qui n'est pas le cas dans le texte considéré.

Seule une interprétation artificielle de ces dispositions permettrait de suivre l'intéressé dans sa thèse et il est clair que, pour pouvoir admettre que le Directeur et le Directeur adjoint soient dispensés du respect de la condition de durée de service minimale prescrite par celles-ci, il eût fallu qu'elles fussent formulées en d'autres termes.

7. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'interprétation littérale qui s'impose ainsi des dispositions précitées du Règlement interne n° R18/CA/05 n'est nullement contraire à l'esprit de ces dernières ou à l'intention de leurs auteurs.

Se substituant à celles, antérieurement en vigueur, du Règlement intérieur n° S7/L.IV/93, qui prévoyaient un régime d'attribution de l'indemnité de réinstallation uniforme pour l'ensemble du personnel, ces dispositions ont en effet entendu instituer, à cet égard, un régime spécifique applicable aux titulaires de fonctions à haut niveau de responsabilités. C'est ainsi que ces derniers se sont vu reconnaître le bénéfice d'une indemnité plus élevée que celle allouée aux autres agents — et d'ailleurs croissante, précisément, selon leur niveau de responsabilités — si, toutefois, ils remplissent une condition de durée de service elle-même plus exigeante.

Rien ne permet de souscrire à l'argumentation du requérant selon laquelle les auteurs du texte auraient entendu dispenser du respect de cette dernière condition le Directeur et le Directeur adjoint aux motifs que ceux-ci assurent des «fonctions de direction opérationnelles et non pas administratives» ou qu'ils exercent leur mission dans le cadre d'un mandat au lieu de bénéficiaire, comme les chefs d'unité et le contrôleur financier, d'un contrat à durée indéterminée.

Tout au contraire, il serait même paradoxal que le Directeur et le Directeur adjoint, qui sont les titulaires des fonctions d'encadrement les plus élevées au sein du Centre, échappent au champ d'application du régime spécifique ci-dessus défini, dès lors que, ainsi qu'il vient d'être dit, ce dernier a précisément été conçu pour les titulaires de fonctions à haut niveau de responsabilités.

8. L'allégation du requérant selon laquelle le Directeur du Centre en fonction à l'époque de l'édiction du Règlement interne n° R18/CA/05 aurait confirmé le bien-fondé de sa propre interprétation des dispositions en cause ne saurait être tenue pour probante, alors surtout qu'elle n'est pas même corroborée au dossier par la production d'une attestation écrite en ce sens.

Au demeurant, retenir pareille interprétation reviendrait à admettre que le Directeur et le Directeur adjoint puissent prétendre au bénéfice d'une indemnité de réinstallation sans avoir à remplir aucune condition de durée de service — soit y compris, à l'extrême, s'ils ne restaient en fonction que quelques jours —, ce qui est manifestement inconcevable.

En outre, cette interprétation serait incompatible avec les dispositions du point 1 du Règlement interne n° R18/CA/05, dont il ressort qu'une telle indemnité ne saurait, dans tous les cas, être attribuée qu'aux seuls agents ayant «accompli une période de 36 mois de service au minimum».

9. Pour tenter de convaincre néanmoins le Tribunal du bien-fondé de sa thèse, le requérant tire argument du fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 7 de la Décision n° 8/2005 du Comité des Ambassadeurs ACP-CE du 20 juillet 2005 concernant les Statuts et le Règlement intérieur du CDE : «Le directeur et le directeur adjoint sont nommés pour une période maximale de cinq ans non renouvelable.» L'intéressé soutient en effet que la combinaison entre cette disposition et celles, précitées, du point 3 du Règlement interne n° R18/CA/05 subordonnant l'octroi de l'indemnité de réinstallation à une condition de durée de service minimale de cinq ans ferait obstacle, si ces dernières étaient applicables au Directeur et au Directeur adjoint, à ce que les titulaires des deux fonctions en cause puissent effectivement bénéficier de cet avantage. Mais la combinaison de ces textes, qui ne sont nullement inconciliables, implique seulement que le Directeur et le Directeur adjoint ne peuvent prétendre, respectivement, à une indemnité d'un montant égal à deux mois et demi ou à deux mois de traitement (ou au double, lorsqu'ils ont une famille à charge) que s'ils ont accompli en totalité un mandat de cinq ans. Or, contrairement à ce qu'affirme le requérant, cette hypothèse ne saurait être regardée comme purement théorique, même s'il n'est pas contesté par le défendeur que, dans les faits, les titulaires de ces postes les ont jusqu'ici occupés pour des durées inférieures.

10. Dès lors, le Tribunal estime que l'interprétation des dispositions précitées du Règlement interne n° R18/CA/05 dont se prévaut le requérant ne saurait être retenue et que, contrairement à ce que soutient ce dernier à titre subsidiaire, celles-ci ne comportent pas même de réelle ambiguïté quant au point en litige. Il n'y a donc pas matière à faire application, en l'espèce, de la jurisprudence, résultant notamment des jugements 1755, 2276 et 2358, selon laquelle tout

texte émanant d'une organisation internationale doit, en cas d'ambiguïté, être interprété dans le sens favorable aux fonctionnaires de celle-ci.

11. Le requérant soutient que, dans l'hypothèse — ainsi vérifiée, eu égard à ce qui précède — où les dispositions du Règlement interne n° R18/CA/05 devraient s'interpréter comme subordonnant l'attribution de l'avantage qu'il sollicite à une condition de durée de service de cinq ans, celles-ci seraient alors entachées d'illégalité.

Faisant valoir que, dans la mesure où la durée du mandat du Directeur et du Directeur adjoint est unilatéralement fixée, lors de leur nomination, par le Comité des Ambassadeurs, cet organe a ainsi le pouvoir de décider discrétionnairement de l'octroi de cet avantage aux intéressés, il estime que l'exigence de cette durée minimale de service revêt dès lors le caractère d'une condition purement potestative, devant être regardée, en tant que telle, comme «frappée de nullité et [...] donc inexistante». Mais la prohibition des clauses potestatives prévue, en matière contractuelle, dans le droit interne de divers États ne saurait, à l'évidence, faire obstacle à ce qu'une disposition statutaire ou réglementaire d'une organisation internationale subordonne les décisions prises par celle-ci à l'égard de ses fonctionnaires à des conditions dont la réalisation dépend, comme en l'espèce, de circonstances de droit ou de fait sur lesquelles elle peut elle-même influencer.

En outre, s'il est exact que l'exigence de durée minimale de service requise par les dispositions précitées peut être, en pratique, difficile à remplir pour le Directeur et le Directeur adjoint en raison, comme il a été dit plus haut, de la limitation de la durée d'exercice de leurs fonctions, ce fait n'est pas, contrairement à ce que soutient le requérant, de nature à vicier, en soi, la légalité de ces dispositions.

L'exception d'illégalité ainsi soulevée sera donc écartée.

12. Au demeurant, le Tribunal observe que la rigueur de la condition en cause se trouve fortement atténuée par l'interprétation bienveillante des dispositions du point 3 du Règlement interne

n° R18/CA/05 retenue par le CDE selon laquelle le fait que le Directeur ou le Directeur adjoint n'ait pas exercé ses fonctions pendant cinq ans ne prive pas nécessairement l'intéressé de tout droit au bénéfice d'une indemnité de réinstallation. Se fondant à la fois sur une combinaison de ces dispositions avec celles, précitées, du point 1 du même règlement et sur la prise en compte de prescriptions antérieurement applicables du Règlement intérieur n° S7/L.IV/93 que le nouveau texte n'aurait pas entendu remettre en cause, le Centre considère en effet que le Directeur et le Directeur adjoint peuvent prétendre, comme les autres agents, à l'attribution d'une indemnité de réinstallation d'un montant égal à un mois de traitement (ou au double, lorsqu'ils ont une famille à charge) s'ils ont accompli au moins trente-six mois de service au sein de l'organisation. Cette interprétation, d'ailleurs partagée par le conciliateur et effectivement admissible, bien qu'elle ne s'impose pas avec la force de l'évidence, réduit ainsi l'enjeu spécifiquement attaché à l'atteinte du seuil de cinq ans d'exercice des fonctions en cause à l'octroi d'un simple supplément par rapport à cette indemnité de base, même si le requérant, qui ne peut se prévaloir que de douze mois de service, n'est en l'espèce pas même en droit de bénéficier de cette dernière.

13. Enfin, l'intéressé n'est pas fondé à solliciter, ainsi qu'il le fait à titre subsidiaire, l'allocation d'une indemnité de réinstallation d'un montant proportionnel à sa durée de service au sein du CDE. La circonstance que l'attribution d'une indemnité ainsi calculée soit prévue par les dispositions régissant le personnel d'autres organisations ou institutions internationales, et en particulier par le Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, ne peut en effet être valablement invoquée au soutien d'une telle prétention, dès lors que la situation des agents du CDE est exclusivement régie par les textes réglementaires propres à cette organisation.

14. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

15. Le CDE a demandé, à titre reconventionnel, que le requérant soit condamné à lui verser des dépens. Sans exclure par principe de prononcer une telle condamnation à l'encontre d'un requérant (voir, notamment, les jugements 1884, 1962, 2211 et 3043), le Tribunal ne saurait toutefois user de cette possibilité que dans des situations exceptionnelles. Il est en effet essentiel que les fonctionnaires internationaux puissent bénéficier d'un accès ouvert à celui-ci sans avoir à subir l'effet dissuasif, voire rédhibitoire, d'une éventuelle condamnation de cet ordre. Or, en l'espèce, la requête ne saurait être regardée, même si elle est vouée au rejet, comme présentant un caractère abusif. Les conclusions reconventionnelles du CDE seront donc écartées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête ainsi que les conclusions reconventionnelles du CDE sont rejetées.

Ainsi jugé, le 12 novembre 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Vice-Président, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 février 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO
CLAUDE ROUILLER
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET