

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. B. N. le 13 janvier 2003, la réponse de l'Organisation du 16 avril, la réplique du requérant du 7 juillet et la duplique du CERN du 10 septembre 2003;

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. Des informations sur l'indemnité de non-résidence sont données dans le jugement 2205, prononcé le 3 février 2003. Il suffit de rappeler que, suite à l'examen quinquennal des «conditions financières des membres du personnel» du CERN, le Conseil de cette organisation décida, le 15 décembre 1995, de réduire progressivement, de 12 à 6 pour cent, le taux de l'indemnité de non-résidence des fonctionnaires «nouvellement recrutés» moyennant une baisse de 0,5 point par an à compter de l'octroi d'un contrat de durée indéterminée. L'article R A 5.03 du Règlement du personnel se lit comme suit :

«A compter de l'attribution d'un contrat de durée indéterminée, les modalités suivantes s'appliquent à l'indemnité de non-résidence des titulaires jusqu'à ce que celle-ci atteigne la valeur minimale indiquée au paragraphe c) ci-dessous :

- a) Pour les bénéficiaires de l'allocation de famille, l'indemnité de non-résidence fixée à l'article R A 5.01 subit une réduction annuelle de 0,5 point de pour cent.
- b) Pour les non-bénéficiaires de l'allocation de famille, ces pourcentages ou montants sont diminués pro rata selon le tableau indiqué à l'article R A 5.01.
- c) Le montant de l'indemnité de non-résidence ne peut en aucun cas être inférieur à 6% ou 4,5% du traitement de base de l'intéressé, en fonction de sa situation de famille.»

En décembre 1997, l'Organisation a publié la circulaire administrative n° 31 relative à l'indemnité de non-résidence. Afin de garantir le respect du principe des droits acquis, il y était précisé que les titulaires ayant obtenu un contrat de durée indéterminée avant le 1^{er} janvier 1996 et les titulaires ayant obtenu un tel contrat après le 31 décembre 1995 mais ayant été engagés au titre d'un contrat à terme fixe avant cette date garderaient le bénéfice de l'indemnité à taux plein.

Le requérant, ressortissant français né en 1966, est entré au service du CERN le 16 octobre 1992 comme boursier. Il lui fut ensuite proposé un contrat de durée limitée de trois ans à partir du 16 octobre 1994. Le 8 juillet 1996, le CERN lui accorda un contrat à terme fixe pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} août 1996. Ce contrat fut prolongé pour une deuxième période de trois ans, soit jusqu'au 31 juillet 2002. Le 29 juin 2001, toutefois, le directeur de l'administration informa le requérant que l'Organisation avait décidé de lui offrir un contrat de durée indéterminée à compter du 1^{er} juillet 2001. Ce qui fut fait, le 5 juillet 2001, par voie d'un avenant au contrat conclu le 1^{er} août 1996. L'avenant précisait, sous «Conditions spéciales», que l'«[i]ndemnité de non-résidence [était] soumise aux modalités d'application définies à l'article R A 5.03 du Règlement du personnel», que la «réduction annuelle de l'indemnité de non-résidence ne fai[sai]t pas l'objet d'un avenant au contrat» et que «[t]out changement

de la situation de famille affectant le montant de l'indemnité de non-résidence f[er]ait l'objet d'un avenant au contrat». Le requérant signa cet avenant le 3 septembre 2001 indiquant : «Sous réserve de tous mes droits, y compris la légalité de l'application à mon cas de la modification de l'article R A 5.03 concernant la réduction de l'indemnité de non-résidence.»

Par lettre du 4 septembre 2001, le requérant adressa au Directeur général un recours interne contre la décision de l'Organisation de lui appliquer la réduction progressive de l'indemnité de non-résidence. Saisie de l'affaire, la Commission paritaire consultative des recours releva, dans son rapport daté du 15 août 2002, beaucoup de négligences de la part de l'administration et recommanda, à l'unanimité, que le recours soit accueilli et que le requérant puisse conserver l'indemnité de non-résidence à taux plein. Par une lettre du 14 octobre 2002, qui constitue la décision attaquée, le directeur de l'administration informa le requérant que le Directeur général avait décidé de rejeter son recours.

B. Le requérant fait valoir que l'article R A 5.03 ne précise pas à qui il s'applique. Il faut donc s'en référer à l'intention du législateur. Or, selon le requérant, les documents préparatoires à la décision du Conseil du 15 décembre 1995 démontrent sans équivoque que celui-ci n'a voulu appliquer la réduction progressive de l'indemnité de non-résidence qu'aux membres du personnel «nouvellement recrutés», c'est-à-dire à ceux qui entreraient au service de l'Organisation après le 1^{er} janvier 1996. Le requérant ajoute que c'est le sens que le Directeur général et l'administration ont donné à ce texte dans plusieurs communications aussi bien antérieures que postérieures à cette décision. Ces communications ont amené les membres du personnel à croire que l'article R A 5.03 n'était applicable qu'«aux nouveaux arrivants». Le «revirement soudain» que constitue la circulaire administrative n° 31 de décembre 1997 est donc une violation du principe de la bonne foi. Cette circulaire, en n'excluant pas de la réduction de l'indemnité de non-résidence les agents au bénéfice d'un «contrat de titulaire de membre du personnel» conclu avant le 1^{er} janvier 1996, viole l'article R A 5.03 qui est une norme de rang supérieur. Elle doit donc être tenue pour nulle. Enfin, le requérant souligne que, si la jurisprudence du Tribunal ne reconnaît pas de droit acquis au maintien du montant d'une indemnité, l'Organisation défenderesse était libre de créer un tel droit dans le cadre de son ordre interne, ce qu'elle a fait en l'espèce.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner que le plein montant de l'indemnité de non-résidence continue à lui être versé et de lui octroyer des dépens.

C. Dans sa réponse, le CERN soutient que le requérant fait une interprétation erronée de la décision du Conseil du 15 décembre 1995. En effet, les expressions utilisées, telles que «membres du personnel à recruter dans l'avenir» ou «nouvellement recrutés», incluent les personnes déjà au service de l'Organisation mais qui pouvaient, sur la base de la politique contractuelle mise en place en 1994, postuler à un autre emploi et faire l'objet d'une nouvelle procédure de recrutement après le 1^{er} janvier 1996. Tel fut le cas du requérant.

A titre subsidiaire, la défenderesse affirme que la circulaire n° 31 est conforme à la décision du Conseil. Elle nie avoir agi de mauvaise foi. Les membres du personnel ont été régulièrement informés et aucune des communications auxquelles le requérant fait référence ne laissait entendre que la réduction de l'indemnité de non-résidence ne s'appliquait pas aux membres du personnel employés par l'Organisation avant le 1^{er} janvier 1996. Elle relève que le Tribunal a reconnu, par son jugement 2205, que ces communications étaient claires et que le CERN n'avait pas violé le principe de la bonne foi. Elle ajoute que le requérant est, comme tout membre du personnel, censé connaître la réglementation applicable. Quant à la réserve, elle était inutile car le requérant n'avait pas de droits acquis à préserver. S'il était en désaccord avec la proposition faite, il pouvait refuser l'offre d'un contrat de durée indéterminée et conserver ainsi le bénéfice de l'indemnité à taux plein.

D. Dans sa réplique, le requérant, citant un représentant de la Division du personnel lors d'une réunion du Comité de concertation permanent le 15 novembre 1995, fait valoir qu'«une majorité des membres [du Comité] avaient appuyé la proposition de considérer que les conditions de non-résidence étaient acquises pour tous les membres bénéficiant d'un contrat de titulaire et non pas uniquement pour les bénéficiaires d'un contrat à terme fixe ou d'un contrat de durée indéterminée». Il en conclut que le Directeur général a publié la circulaire administrative n° 31 «sans tenir compte de la volonté du Conseil du CERN».

Selon lui, l'interprétation littérale de l'article R A 5.03 conduirait à réduire l'indemnité de non-résidence de tous les membres du personnel qui n'étaient pas déjà au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée au 31 décembre 1995. Il veut pour preuve de l'inadmissibilité de cette interprétation stricte le fait que la défenderesse elle-même y a fait

exception en excluant du champ d'application de l'article les détenteurs d'un contrat à terme fixe. Mais il réitère que la volonté du Conseil du CERN était d'en exclure tous les membres du personnel ayant un contrat, de quelque nature que ce soit, au 31 décembre 1995. Il relève à cet égard que le Conseil avait joint les indemnités de non-résidence et d'installation dans le projet de texte qui a été soumis au vote et a abouti à l'adoption des articles R A 5.03 et R A 7.01. Or l'indemnité d'installation n'est versée que lors de l'entrée en fonction d'une personne «rejoignant le CERN de l'extérieur». Le champ d'application des deux articles doit donc être le même.

Il soutient que l'interprétation que le CERN donne aux expressions «nouveaux recrutés», «nouvellement recrutés» ou «membres du personnel à recruter à l'avenir» est erronée. Quant à la nouvelle politique contractuelle de l'Organisation, elle n'est pas pertinente car il s'agit ici d'une réglementation spécifique dérogeant à la règle générale. De plus, cette politique n'a pas de force exécutoire puisque le personnel du CERN n'a pas été informé de son contenu. Il relève que la circulaire contestée a été publiée en décembre 1997, soit plus d'un an après qu'il eut obtenu son contrat à terme fixe. Il ajoute que le jugement 2205 aborde la question de la bonne foi dans le cadre de l'examen de la recevabilité de la requête -- il s'agissait de déterminer si le CERN avait empêché le requérant de faire recours par une communication manquant de clarté -- alors qu'il invoque quant à lui la violation du principe de la bonne foi en ce qui concerne le fond de l'affaire.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait valoir que les comptes rendus des réunions que le Comité de concertation permanent a tenues en novembre 1995 démontrent qu'il n'y avait, à ce stade, aucun accord sur le champ d'application de la réduction de l'indemnité de non-résidence. Selon elle, au vu des discussions approfondies à ce sujet au sein de ce comité ainsi qu'au Forum tripartite sur les conditions d'emploi, au Groupe tripartite restreint, au Comité des finances et enfin au Conseil, chacun devait comprendre que la réduction progressive de l'indemnité en question concernerait tout membre du personnel considéré comme «nouveau recruté». La circulaire n° 31 est donc légale, puisqu'elle ne fait que confirmer la décision du Conseil du 15 décembre 1995, et le requérant fonde son argumentation sur une interprétation erronée de cette décision. Elle relève, à cet égard, que l'adoption de cette circulaire n'a pas soulevé de difficulté et que l'Association du personnel n'a jamais mis en doute sa légalité.

L'Organisation reproche au requérant de ne pas tenir compte du contexte dans lequel la décision du Conseil a été élaborée et adoptée. Elle maintient que les principes de base de sa nouvelle politique contractuelle -- dont le personnel a été informé -- sont applicables au requérant : il a bien fait l'objet d'une nouvelle procédure de recrutement afin d'être engagé sur la base d'un contrat à terme fixe. Elle explique que la décision de réduire l'indemnité en cause n'est liée à aucune des nombreuses autres mesures adoptées par le Conseil.

Le CERN s'inscrit en faux contre l'affirmation du requérant selon laquelle le jugement 2205 aborde la question de la bonne foi dans le cadre de l'examen de la recevabilité de la requête et fait valoir que la date de publication de la circulaire n° 31 n'a aucune importance puisqu'elle ne faisait que confirmer la décision du Conseil du 15 décembre 1995.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fait valoir que la réduction de l'indemnité de non-résidence prévue à l'article R A 5.03 du Règlement du personnel ne lui est pas applicable. En effet, il soutient que, selon l'interprétation de la volonté du législateur, cette réduction ne s'applique qu'aux membres du personnel arrivés au CERN après le 1^{er} janvier 1996 et non pas à ceux qui étaient déjà membres du personnel avant cette date. Il ajoute que la circulaire administrative n° 31, qui prévoit l'application de la réduction de l'indemnité de non-résidence aux agents dans sa situation, est nulle sur ce point puisqu'elle viole l'article R A 5.03, norme de rang supérieur.

Il considère que la défenderesse a violé le principe de la bonne foi en ce que, par les informations officiellement données aux membres du personnel (lettre du Directeur général du 15 décembre 1995, bulletin hebdomadaire du 18 décembre 1995 et document d'information pour les membres du personnel de février 1996), elle avait fait croire à ses agents que l'article R A 5.03 ne s'appliquerait qu'aux nouveaux arrivants.

Quant aux droits acquis, le requérant, tout en se référant au jugement 1886 du Tribunal de céans, qui précise que le montant et les modalités de versement d'une indemnité ne sont pas l'objet d'un droit acquis, soutient que la défenderesse est libre de créer des droits acquis dans le cadre de ses normes ainsi qu'elle l'a fait avec l'article

R A 5.03 en ne rendant applicables les dispositions de ce dernier qu'aux membres du personnel arrivés au CERN après le 1^{er} janvier 1996.

Il demande au Tribunal de céans d'annuler la décision rejetant son recours interne, d'ordonner que le plein montant de l'indemnité de non-résidence continue à lui être versé et de lui octroyer des dépens.

2. La défenderesse soutient, quant à elle, que la requête n'est pas fondée. Elle estime que l'argumentation du requérant repose sur une interprétation erronée de la décision du Conseil du CERN du 15 décembre 1995 introduisant le nouvel article R A 5.03. Selon elle, il est inexact de prétendre, comme le fait le requérant, que «c'était la volonté du législateur [...] de n'appliquer la réduction de l'indemnité de non-résidence lors de l'attribution d'un contrat à durée indéterminée qu'aux membres du personnel arrivant au CERN après le 1^{er} janvier 1996 et non pas à ceux qui étaient déjà au bénéfice d'un contrat [...] avant cette date». En effet, pour elle, les expressions «membres du personnel à recruter dans l'avenir» ou «nouvellement recrutés» utilisées dans la décision du Conseil du CERN, adoptée le 15 décembre 1995, introduisant le nouvel article R A 5.03 incluent des personnes déjà au service de l'Organisation mais qui peuvent, sur la base de la politique contractuelle mise en place en 1994, présenter leur candidature à un nouveau poste au sein de l'Organisation et faire l'objet d'une nouvelle procédure de recrutement après le 1^{er} janvier 1996. Elle estime que le requérant, qui a, de sa propre initiative, postulé en mars 1996 à un emploi vacant et participé à une procédure de sélection pour obtenir un contrat à terme fixe avec effet au 1^{er} août 1996, doit être considéré comme «nouveau recruté» au sens de la décision du Conseil du 15 décembre 1995. La réduction progressive de l'indemnité de non-résidence lui est donc applicable à partir de l'attribution d'un contrat de durée indéterminée.

La défenderesse estime par ailleurs que la circulaire n° 31 est conforme à cette décision du 15 décembre 1995, la réduction de l'indemnité étant applicable à toute personne ayant été recrutée sur un contrat à terme fixe après le 1^{er} janvier 1996. Les arguments avancés sur l'illégalité de cette circulaire sont sans fondement car basés, selon elle, sur une prémisse fautive à l'origine, à savoir une mauvaise interprétation de la décision du Conseil du CERN.

Concernant la violation du principe de la bonne foi, la défenderesse, se référant au jugement 2205, estime avoir dûment informé le requérant de la décision du Conseil.

Enfin, elle soutient que le requérant ne peut invoquer en l'espèce un droit acquis. En effet, ayant été recruté aux termes d'un nouveau contrat octroyé après le 1^{er} janvier 1996, il ne peut réclamer le maintien d'un droit résultant de la réglementation applicable à son contrat antérieur.

3. Il convient de préciser que le 15 décembre 1995 le Conseil du CERN a adopté, sur recommandation du groupe tripartite créé dans le cadre de la procédure de conciliation, un train de mesures comprenant, notamment, la réduction de l'indemnité de non-résidence. Cette décision a été portée à la connaissance des membres du personnel, le jour même, par une lettre du Directeur général qui précisait que «[p]our les membres du personnel nouvellement recrutés, [...] l'indemnité de non-résidence sera réduite progressivement, après l'attribution d'un contrat de durée indéterminée sur une période de douze ans, jusqu'à ce qu'elle représente la moitié des taux actuels» (soulignement ajouté).

En application de la décision du Conseil du CERN précitée furent publiés un nouvel article R A 5.03 du Règlement du personnel dont le texte est reproduit sous A ci-dessus et la circulaire administrative n° 31 qui contient notamment les dispositions suivantes :

«III. Membres du personnel recevant le plein montant de l'indemnité de non-résidence

7. Le plein montant de l'indemnité de non-résidence est versé :

a) *En application de l'Article R IV 1.21* : aux titulaires au bénéfice d'un contrat de durée déterminée, de durée limitée ou à terme fixe, aux boursiers et aux attachés payés.

b) *Afin de garantir le respect du principe des droits acquis* :

- aux titulaires ayant obtenu un contrat de durée indéterminée avant le 1^{er} janvier 1996;

• aux titulaires ayant obtenu un contrat de durée indéterminée après le 31 décembre 1995, mais ayant été engagés au titre d'un contrat à terme fixe avant cette date.

[...]

IV. Membres du personnel recevant un montant réduit de l'indemnité de non-résidence

8. Il s'agit des titulaires au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée, sous réserve des exceptions énoncées au [paragraphe] III b) ci-dessus.

V. Modalités de la réduction de l'indemnité de non-résidence

[...]

10. Le principe de la réduction annuelle automatique de l'indemnité de non-résidence est indiqué dans l'avenant au contrat informant le titulaire concerné de l'attribution d'un contrat de durée indéterminée. [...]»

4. En matière d'interprétation, la règle primordiale est de donner aux mots leur sens évident et ordinaire (voir le jugement 1222, au considérant 4) et, en cas d'ambiguïté, une disposition doit être interprétée de manière favorable aux intérêts, non pas de l'organisation, mais du personnel (voir le jugement 1755, au considérant 12). A l'exception de la circulaire n° 31, les textes en cause induisent que les dispositions relatives à la réduction de l'indemnité de non-résidence ne s'appliquent, à compter de l'attribution d'un contrat de durée indéterminée, qu'aux membres du personnel qui sont «nouvellement recrutés», c'est-à-dire devenus membres du personnel après le 1^{er} janvier 1996, date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

La réduction de l'indemnité de non-résidence ne saurait donc concerner ceux qui étaient déjà membres du personnel avant la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, ce qui est conforme à la volonté du Conseil du CERN clairement exprimée à l'occasion de l'adoption des mesures recommandées dans le rapport du groupe tripartite, volonté à laquelle le Directeur général devait se plier lors de la fixation des modalités d'application de l'article R A 5.03 du Règlement du personnel.

5. La question se pose de savoir si le requérant, qui avait déjà travaillé au CERN au titre de différents contrats et qui a obtenu un contrat de durée indéterminée à compter du 1^{er} juillet 2001, doit être soumis à la réduction de l'indemnité de non-résidence en application des nouvelles dispositions de l'article R A 5.03 du Règlement du personnel.

Avant de répondre à cette question, il est utile de préciser que le cas du requérant est différent de ceux examinés par le Tribunal dans ses jugements 1886 et 2205. En effet, dans le jugement 1886, ce dernier a estimé que le requérant avait accepté et signé en connaissance de cause un nouveau contrat qui impliquait la réduction de son indemnité d'expatriation. Dans le jugement 2205, il a constaté que le requérant n'avait pas contesté dans le délai imparti la décision qui devait entraîner la réduction de l'indemnité de non-résidence.

En l'espèce, le requérant, qui reçut un avenant à un contrat conclu le 1^{er} août 1996 et qui lui attribuait un engagement de durée indéterminée à partir du 1^{er} juillet 2001, formula des réserves sur la légalité de la modification de l'article R A 5.03 concernant la réduction de son indemnité de non-résidence et introduisit un recours le 4 septembre 2001.

6. Il résulte des pièces du dossier que le requérant bénéficiait déjà d'un contrat de durée limitée de trois ans depuis le 16 octobre 1994 et qu'il ne pouvait en conséquence, nonobstant les développements de la défenderesse relatifs à la politique contractuelle mise en place et à la nouvelle procédure de recrutement dont il aurait fait l'objet avant de se voir octroyer un contrat à terme fixe le 8 juillet 1996, être considéré comme «nouvellement recruté» après le 31 décembre 1995.

7. La circulaire n° 31, qui n'exclut de la réduction de l'indemnité de non-résidence que les membres du personnel ayant obtenu un contrat de durée indéterminée avant le 1^{er} janvier 1996 et ceux ayant obtenu un contrat de durée indéterminée après le 31 décembre 1995, mais ayant été engagés au titre d'un contrat à terme fixe avant cette date, et non pas ceux, comme le requérant, au bénéfice d'un contrat de durée limitée conclu avant le 31 décembre 1995,

a introduit une distinction entre titulaires d'un contrat à terme fixe et titulaires d'un contrat de durée limitée qui n'était pas prévue par la norme de rang supérieur à laquelle elle se réfère et n'est pas conforme à la volonté exprimée par le Conseil du CERN.

8. Le Tribunal retient de ce qui précède que le requérant, déjà membre du personnel de l'Organisation avant le 31 décembre 1995, ne doit pas être soumis à la réduction de l'indemnité de non-résidence prévue par l'article R A 5.03 du Règlement du personnel.

En conséquence, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, la décision du 14 octobre 2002 doit être annulée et le requérant se voir reconnaître le droit de jouir du plein montant de l'indemnité de non-résidence.

9. Ayant obtenu gain de cause, le requérant a droit à l'allocation de dépens fixés à 5 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le requérant a droit au plein montant de l'indemnité de non-résidence sans réduction progressive.
3. L'Organisation versera au requérant la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 19 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet