

SOCIÉTÉ DES NATIONS
TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

Jugement No 7

SESSION ORDINAIRE DE JANVIER 1932.

AUDIENCE DU 13 JANVIER 1932

EN CAUSE G O R D O N CONTRE Secrétariat de la Société des Nations.

Le Tribunal administratif de la Société des Nations,

Saisi d'une requête présentée, en date du 4 avril 1931, par Mlle GORDON, Marie, contre le Secrétariat de la Société des Nations, et tendant à obtenir qu'elle soit considérée comme fonctionnaire non recruté sur place en application du Statut du personnel entré en vigueur le 1er janvier 1931.

A. Attendu que les rapports entre la Société des Nations et ses fonctionnaires sont, en principe, régis par le Statut en vigueur au moment de l'engagement et, dans la mesure où le Statut ne dispose pas ou bien réserve un champ à la libre convention des parties, par les accords particuliers qui sont passés;

Que si, au cours de l'engagement, un nouveau Statut intervient pour régler lesdits rapports, remplaçant le Statut antérieurement en vigueur, il appartient à ce nouveau Statut de déterminer si, à quelles conditions et dans quelles limites, les contrats en cours seront affectés par les dispositions nouvelles, sauf l'application des principes généraux du droit;

Qu'en fait, un nouveau Statut a été mis en vigueur à partir du 1er janvier 1931;

Que ce nouveau Statut, précisant une distinction déjà indiquée dans le Statut précédent, considère, d'un côté, les fonctionnaires qui se sont éloignés de leur domicile pour remplir leurs fonctions à Genève, et, de l'autre côté, les fonctionnaires recrutés sur place, c'est-à-dire ceux qui, lors de leur recrutement, étaient établis depuis cinq ans dans la Suisse romande ou bien dans un rayon de 15 kilomètres de Genève en territoire français (article 8);

Qu'après l'entrée en vigueur du nouveau Statut, le Secrétaire général de la Société des Nations faisait, en date du 23 février 1931, à Mlle GORDON l'offre d'un poste de catégorie III de la Deuxième Division au Secrétariat de la Société des Nations à titre de fonctionnaire permanent recruté sur place, et spécifiait que le contrat serait régi par les règles en vigueur, parmi lesquelles il mentionnait le nouveau Statut du personnel et le Statut du Tribunal administratif;

Qu'en date du 2 avril 1931, Mlle GORDON acceptait cette offre, sous réserve, toutefois, des droits qu'elle pourrait avoir, aux termes du même Statut, à ne pas être considérée comme recrutée sur place;

Que ce point n'ayant pu être réglé d'un commun accord, la question se pose de savoir si la prétention de Mlle GORDON est, oui ou non, fondée;

B. Attendu qu'en vertu des considérations qui précèdent, la question doit être résolue sur la base des règles du nouveau Statut et des déclarations échangées entre les parties;

Que le nouveau Statut contient un article final conçu dans les termes suivants: "Le présent Statut entrera en vigueur le 1er janvier 1931 et remplace le Statut en vigueur antérieurement à cette date. Les contrats d'engagement en cours subsisteront si, de commun accord, il n'y a pas été substitué de nouveaux contrats d'engagement.";

Que le différend dont le Tribunal est saisi porte essentiellement sur l'interprétation de cet article final et sur la détermination de sa portée exacte;

Que l'administration défenderesse soutient que la définition du personnel recruté sur place, donnée au paragraphe 38 du rapport de la Commission des Treize et actuellement insérée à l'article 8 du Statut révisé, ne serait applicable qu'aux fonctionnaires recrutés après l'entrée en vigueur du Statut révisé;

Que cette thèse est appuyée: a) sur la considération que lorsque ladite définition fut adoptée par la Commission des Treize, le Secrétaire général déclara et la Commission approuva que le système appliqué actuellement aux fonctionnaires en service devrait continuer à rester en vigueur pour ceux-ci; b) sur la considération que le budget présenté par la Commission des Finances et approuvé par l'Assemblée de la Société des Nations pour l'exercice 1931 ne contenait aucun crédit afférent au paiement des augmentations de traitement correspondant à un reclassement du personnel; c) sur la considération qu'une modification dans les conditions de recrutement ou dans le classement du personnel n'implique pas, ipso facto, le reclassement de tout le personnel existant selon les nouvelles règles;

Que le Tribunal ne peut se rallier complètement à cette thèse;

Qu'en effet, pour ce qui concerne les déclarations faites et les opinions exprimées, lors de la revision du Statut, par les autorités chargées d'y procéder, il est à remarquer que, d'après les principes généraux du droit universellement admis, les travaux préparatoires n'ont pas une valeur décisive dans l'interprétation de la loi et n'en constituent aucunement une interprétation authentique, qu'ils servent sans doute à indiquer les finalités générales de la loi (en l'espèce, l'amélioration de la condition du personnel) et même à préciser le sens d'une disposition ambiguë; mais que, si le texte de la loi est clair, les travaux préparatoires ne peuvent jamais justifier une interprétation incompatible avec ce texte;

Qu'en l'espèce, le texte de l'article final du Statut révisé ne présente pas d'ambiguïtés; de ses termes, il résulte, d'une manière sûre et précise, qu'il n'y aura pas de nouveau reclassement du personnel existant, que les nouvelles règles n'ont pas d'effet rétroactif, mais que, s'il intervient de nouveaux ~~contrats~~ avec des membres du personnel en activité, ces contrats sont régis par le nouveau Statut;

Que de nouveaux contrats se forment, non seulement dans le cas où il y a engagement de nouveaux fonctionnaires, mais aussi dans le cas où intervient un engagement nouveau du personnel existant, que s'il en était autrement, on ne pourrait pas s'expliquer la règle du Statut révisé qui dispose: "Les contrats d'engagement en cours subsisteront, si, de commun accord, il n'y a pas été substitué de nouveaux contrats d'engagement".

Qu'il ressort aussi de ce qui précède que le Secrétaire général de la Société des Nations avait indubitablement le droit de ne pas modifier les contrats du personnel en service et de ne pas faire bénéficier celui-ci des nouvelles définitions et du nouveau barème; mais que cependant, en tant que, dans sa libre détermination, il décidât d'offrir à certains membres de ce personnel un nouvel engagement, il ne pouvait pas se soustraire à l'application des nouvelles définitions du personnel et du barème correspondant;

Que, vainement, le Secrétariat invoque le défaut d'allocations budgétaires destinées à faire face aux conséquences financières d'une telle mesure, puisque les obligations incombant aux administrations publiques sont tout à fait indépendantes de la formation de leur budget;

C. Attendu, partant, qu'il y a lieu de rechercher si un nouveau contrat d'engagement est intervenu entre la Société des Nations et Mlle GORDON après l'entrée en vigueur du Statut révisé;

Que le Secrétariat, pour contester l'existence d'un tel contrat, fait valoir que Mlle GORDON n'a pas purement et simplement accepté l'offre du poste qui lui était faite par le Secrétaire général, dans la lettre du 23 février 1931, mais qu'elle répondit qu'elle acceptait le nouvel engagement en se réservant tous droits à un contrat au titre international: une réponse avec réserves - soutient le Secrétariat - ne vaut pas acceptation; dès lors, un nouveau contrat n'a pu se former, et le contrat originaire reste en vigueur;

Que cette objection n'est pas fondée;

Qu'en effet il ne faut pas oublier: a) que le Secrétaire général, en offrant un nouveau contrat, signifiait expressément que ce nouveau contrat, serait régi par les règles en vigueur, notamment, par le Statut révisé du personnel et par le Statut du Tribunal administratif; b) que, dans sa réponse, Mlle GORDON ne communiquait pas un refus, mais seulement signalait sa prétention de voir régler ses droits en conformité des dispositions de ce Statut révisé, telles qu'elle estimait que celles-ci devaient être interprétées;

Que, par conséquent, la réponse de Mlle GORDON, bien qu'elle laissât en suspens une clause fondamentale du contrat d'engagement, s'en remettait pour la précision définitive de cette clause, aux moyens légitimes reconnus au personnel par la Société des Nations elle-même et ne laissait ainsi aucune place au vague et à l'arbitraire;

Qu'il s'ensuit que ladite réponse était complète et propre à donner lieu à la rencontre des consentements, qu'il y eut donc un nouveau contrat d'engagement;

Attendu que, par là, les nouveaux rapports entre la Société des Nations et Mlle GORDON venaient à être soumis au Statut entré en vigueur le 1er janvier 1931;

D. Que la nouvelle définition des fonctionnaires recrutés sur place et les traitements y relatifs lui devenaient donc applicables, pourvu que les conditions fixées par le nouveau Statut fussent remplies;

Que, parmi ces conditions, il y en avait une d'importance décisive, à savoir que les fonctionnaires fussent établis depuis cinq ans soit dans la Suisse romande, soit dans un rayon de quinze kilomètres de Genève, en territoire français;

Qu'il échet de décider à quel moment cette condition devait se vérifier;

Que des considérations d'équité sembleraient donner appui à la thèse de la demanderesse que le moment décisif à envisager pour la définition du fonctionnaire recruté sur place serait le moment du premier engagement de la part de la Société des Nations; que, par conséquent, tous les fonctionnaires s'étant expatriés ou déplacés à n'importe quelle date, pour remplir leurs fonctions auprès du Secrétariat, seraient à considérer comme recrutés à titre international;

Que, toutefois, le Tribunal administratif, appelé à statuer d'après les règles du droit, ne peut se rallier à une thèse qui ne trouve aucun appui dans les dispositions positives du Statut, ni dans les principes généraux du droit;

Qu'en effet si le nouveau Statut est applicable en l'espèce, non parce qu'il avait une force rétroactive, mais uniquement parce qu'un nouveau contrat d'engagement est intervenu, la conséquence juridique s'impose que c'est au moment où le nouveau contrat d'engagement se forme que doivent se vérifier les conditions posées par le nouveau Statut;

Que le Secrétariat de la Société des Nations est donc fondé à refuser la nouvelle qualification de fonctionnaire international à tous les fonctionnaires qui, au moment du nouvel engagement, étaient établis depuis cinq ans à Genève ou dans les environs spécifiés à l'article 8;

Que, s'il en était autrement, cela signifierait qu'on attribuerait force rétroactive au nouveau Statut, ce qui est à exclure pour les considérations ci-dessus énoncées;

Attendu que, pour écarter cette conclusion juridiquement irréfutable, l'honorable représentant de la demanderesse a invoqué le privilège de l'extraterritorialité dont jouissent les fonctionnaires de la Société des Nations, pour en déduire que la présence matérielle de ces fonctionnaires à Genève ou dans les environs ne vaudrait pas comme séjour légal aux effets dont il s'agit;

Qu'il n'échet point de rencontrer cette argumentation, le bénéfice de l'extraterritorialité n'étant reconnu qu'aux

seuls fonctionnaires de première catégorie parmi lesquels le demandeur n'est pas compris (Circulaire relative aux droits et aux obligations qui découlent, pour le personnel du Secrétariat, de l'article 7 du Pacte. 1er mai 1928);

Attendu que l'honorable représentant de la demanderesse a aussi invoqué l'inégalité de traitement que les principes ainsi retenus entraînent au détriment des fonctionnaires plus anciens de la Société des Nations, que ces fonctionnaires, par le seul fait de s'être expatriés depuis plus de temps, jouissent à défaut de nouveau contrat, de conditions de carrière et de traitements moins favorables que leurs collègues récemment engagés, mais que le Tribunal administratif ne peut en tirer aucune conséquence juridique et ne peut que laisser ce point à la juste appréciation des organes compétents de la Société des Nations;

Attendu que Mlle GORDON, ainsi qu'elle l'a personnellement déclaré à l'audience, est à Genève depuis le 24 avril 1923;

Que, s'étant donc écoulé un laps de temps supérieur à celui qui est prévu par l'article 8 du Statut en vigueur, Mlle GORDON ne peut pas bénéficier du droit de ne pas être considérée comme fonctionnaire recruté sur place;

Attendu que la requête doit, par conséquent, être rejetée;

Qu'il y a lieu, toutefois, d'ordonner le remboursement intégral du dépôt effectué par la requérante aux termes de l'article VIII du Statut de ce Tribunal;

POUR CES MOTIFS,

Le Tribunal administratif de la Société des Nations rejette la requête introduite par Mlle GORDON contre la décision du Secrétaire général de la Société des Nations qui lui refusait la qualification de fonctionnaire non recruté sur place et les traitements correspondants;

Ordonne qu'il soit intégralement remboursé à la requérante le dépôt effectué aux termes de l'article VIII du Statut du Tribunal.

Ainsi jugé et prononcé en audience publique, le 13 janvier 1932, par M. Albert Devèze, président, et MM. Montagna et Froelich, juges, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Nisot, greffier du Tribunal.

Signatures:

A. Devèze. R. Montagna. W. Froelich. J. Nisot.

Pour copie conforme,

Le Greffier du Tribunal administratif.