

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire KAISER

Jugement No 1217

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. Roland Kaiser le 10 avril 1992, la réponse du CERN du 15 juin, la réplique du requérant du 17 juillet et la duplique de l'Organisation du 21 août 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles R II 1.32, R II 1.33 et R VI 1.11, ainsi que l'annexe R A 10, du Règlement du personnel du CERN et la circulaire administrative No 24;

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 requérant, ressortissant suisse né en 1932, est entré au service du CERN, à Genève, en 1961 en qualité d'opérateur de grade 5. Au moment de son engagement, il avait ses foyers à Genève mais, à la suite d'une révision des Statut et Règlement du personnel en 1968, ses foyers sont devenus Winterthour, également en Suisse, et il a été considéré comme non-résident.

Sa demande de retraite anticipée au 31 décembre 1992 a été acceptée le 22 mai 1991 par le chef de la Division du personnel, qui lui a fait savoir qu'il obtiendrait l'indemnité de réinstallation prévue aux paragraphes 1 et 4 de la page 4 de l'annexe R A 10 au Règlement du personnel.

Le 10 avril 1991, le requérant avait demandé un changement de ses foyers à Stuttgart, en Allemagne, au motif qu'il n'avait plus d'attaches avec Winterthour, son lieu de résidence et celui de ses parents avant son arrivée à Genève; ses parents étaient morts et la famille de sa femme résidait à Stuttgart où il avait un appartement et où il comptait se retirer. Il a invoqué à l'appui de sa demande le paragraphe 8 de la circulaire administrative No 24 d'avril 1988, qui se lit comme suit :

"... une telle demande ne sera pas recevable par le Directeur général tant que l'intéressé n'aura pas au moins 15 ans de présence au CERN et au moins 55 ans d'âge".

Par lettre du 24 avril 1991, l'administration du personnel a rejeté cette demande en se fondant sur l'article R II 1.32 du Règlement du personnel, qui a la teneur suivante :

"Les foyers de chaque membre du personnel sont déterminés par le Directeur général lors de l'engagement compte tenu du lieu de résidence et des attaches d'ordre familial, professionnel ou civique de l'intéressé.

a) Pour les ressortissants d'un Etat Membre, les foyers sont censés être situés sur le territoire européen de cet Etat, à moins que les éléments indiqués ci-dessus ne permettent de les fixer sur le territoire européen d'un autre Etat Membre;

..."

L'administration du personnel a déclaré, en effet, que le lieu des foyers du requérant devait être en Suisse, pays dont il est ressortissant et où il conservait des attaches nées de sa résidence continue dans ce pays. Ni la double nationalité de sa femme, ni celle des membres de sa belle-famille ne sont déterminantes, et la possession d'un appartement à Stuttgart ne peut être prise en considération puisque celui-ci est situé dans un pays dont il n'est pas ressortissant. Au demeurant, le changement demandé impliquerait une augmentation des frais à assumer par l'Organisation. La décision relevant du pouvoir d'appréciation de celle-ci, il y avait lieu de tenir compte de son propre intérêt, lequel exigeait en l'occurrence le respect de l'article R II 1.32 a).

Par lettre du 8 mai 1991 adressée au Directeur général, le requérant a introduit un recours interne contre cette décision en invoquant l'article R II 1.33, qui dispose :

"A la demande de l'intéressé et à la discrétion du Directeur général, la détermination des foyers peut être modifiée pendant la durée de l'engagement ..."

Dans son rapport au Directeur général en date du 11 octobre 1991, la Commission paritaire consultative des recours a recommandé de modifier le lieu des foyers du requérant, au motif que ni les Statut et Règlement du personnel ni la circulaire administrative No 24 ne stipulent que le nouveau lieu des foyers doit se situer dans le pays de l'intéressé.

Par lettre du 17 janvier 1992, le directeur de l'administration a informé le requérant du rejet de cette recommandation. Telle est la décision attaquée. Par lettre du 7 février 1992, le requérant s'est adressé au Directeur général pour lui demander d'annuler la décision du directeur de l'administration. Mais par lettre du 21 février 1992 le Directeur général l'a confirmée.

B. Le requérant se prévaut d'un vice de procédure : la décision du 17 janvier 1992 n'a pas été prise par l'autorité compétente, à savoir le Directeur général, comme le prescrit l'article R VI 1.11 du Règlement. Le Directeur général a certes confirmé la décision, mais il l'a fait sur la base de la demande du 7 février 1992, et non du recours lui-même.

Le requérant fait valoir que, même si, aux termes de l'article R II 1.32, les foyers sont "censés" être situés dans le pays dont le membre du personnel est ressortissant, il ne s'agit pas là d'une obligation. La nationalité n'est pas le seul critère pour déterminer le lieu des foyers; l'article en question mentionne également les attaches d'ordre familial, professionnel ou civique de l'agent. La circulaire administrative No 24 est tout aussi claire à ce sujet. Ces dispositions n'excluent pas une modification du lieu des foyers. Le Directeur général a exercé son pouvoir d'appréciation de façon plus favorable dans un cas similaire. En considérant que les foyers du requérant ne pouvaient être déplacés qu'à l'intérieur de la Suisse, le Directeur général a commis une erreur de droit car en vertu de la circulaire No 24, une modification des foyers en fin de carrière est admise.

Le requérant soutient en outre que l'Organisation a omis de tenir compte de faits essentiels, à savoir le décès de ses parents et l'installation de sa famille à Stuttgart où il a acquis un appartement; sa situation est celle qui est décrite au paragraphe 8 de la circulaire No 24.

Il demande l'annulation de la décision du 17 janvier 1992 et l'octroi de dépens.

C. Le CERN répond que, si le requérant considérait que la décision avait été prise par une autorité incompétente, il aurait dû le faire savoir dans la lettre qu'il a adressée le 7 février 1992 au Directeur général. Son objection est formaliste et tardive.

La défenderesse conteste avoir commis une erreur de droit. Les foyers du requérant ont été déterminés, lors de son engagement, en conformité avec l'article R II 1.32 a), qui pose comme principe qu'ils sont fixés sur le territoire de l'Etat dont le membre du personnel est ressortissant. En l'occurrence, ils ont été fixés en Suisse, et cette décision n'a jamais été contestée. Une demande de modification du lieu des foyers est régie par l'article R II 1.33 et par la circulaire administrative No 24, dont il ne découle ni explicitement ni implicitement qu'en cas de modification des foyers, la règle de l'article R II 1.32 a) n'est pas applicable.

La défenderesse a tenu compte de tous les faits essentiels dans l'application qu'elle a faite de l'article R II 1.32 a) en l'espèce. Le requérant n'a pas établi qu'il satisfaisait aux conditions requises pour une modification de ses foyers : il a déclaré, d'une part, que ses "enfants" étaient installés à Stuttgart, alors que son dossier personnel n'indique pas qu'il a des enfants, et, d'autre part, qu'il possédait un appartement dans cette ville, ce qui ne suffit pourtant pas pour un changement de foyers. Il a motivé sa demande par son départ en retraite : or, les foyers ne peuvent être modifiés qu'en raison de faits nouveaux se produisant pendant l'engagement. Il n'a pas présenté sa demande de modification des foyers lorsque se sont produits le décès de ses parents et le changement de domicile des enfants; partant, ces événements ne constituent pas de "faits nouveaux" par rapport à sa demande du 10 avril 1991.

D. Le requérant développe ses moyens dans sa réplique. Selon lui, le CERN n'a pas tenu compte, dans la détermination de ses foyers, des attaches d'ordre familial qui figurent en premier dans l'article R II 1.32 a), mais s'est fondé sur l'attache d'ordre civique dont la circulaire No 24 dit qu'elle est de "peu de portée". Les dispositions

réglementaires prévoient le retour dans les foyers, et non dans le pays d'origine ou dans le pays dont le membre du personnel a la nationalité.

Le requérant s'est marié le 15 octobre 1976; d'un premier mariage, sa femme avait un fils qu'il a élevé sans toutefois l'adopter et sans demander à l'Organisation de le considérer comme personne à charge. Ce fils s'est marié et a deux filles dont le requérant se considère comme le grand-père. Le CERN a omis de tenir compte de ces faits essentiels.

Quant au précédent susmentionné, il s'agit d'un agent italien qui avait ses foyers à Naples et qui s'est vu accorder, à la suite d'un recours interne, le coût de son déménagement en Grèce, pays dont sa femme était ressortissante, sans que le Directeur général change le lieu des foyers.

Le requérant signale enfin que son déménagement à Winterthour ne coûte au CERN que 1.000 francs suisses de moins que ne coûterait un déménagement à Stuttgart.

E. Dans sa duplique, l'Organisation précise que la décision contestée se fonde sur l'article R II 1.33, qui confère au Directeur général un pouvoir d'appréciation en la matière. Il n'existe pas de priorité dans les critères énumérés pour permettre de déterminer les foyers, et la circulaire No 24 mentionne expressément la possibilité de les combiner. Le requérant confond le critère de la nationalité et celui des attaches civiques. La modification des foyers ne peut avoir lieu qu'à titre exceptionnel, et le CERN a pour pratique constante de déterminer les foyers d'un membre du personnel sur le territoire européen de l'Etat membre dont il possède la nationalité. Le critère des attaches d'ordre familial ne pouvait être retenu, étant donné que le requérant n'a jamais établi avoir des enfants à charge domiciliés à l'endroit où il aimerait constituer ses nouveaux foyers. L'article R II 1.32 vise essentiellement à déterminer les foyers lors de l'engagement d'un membre du personnel, exceptionnellement pendant la durée de cet engagement, mais certainement pas à constituer de nouveaux foyers après la cessation de ses fonctions.

CONSIDERE :

1. Le requérant, de nationalité suisse, était jusqu'au 31 décembre 1992 fonctionnaire de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire. Le 10 avril 1991, il adressa au Directeur général une demande en vue d'obtenir la modification de ses foyers de Winterthour, en Suisse, où ils étaient fixés en dernier lieu, à Stuttgart, en Allemagne. Il justifia sa demande par la circonstance qu'à la suite du décès de ses parents, établis à Winterthour, il n'avait plus d'attaches en Suisse et que son intention était, dans la perspective de sa retraite prochaine, de rejoindre son épouse et ses enfants à Stuttgart, où il possédait un appartement.

2. Sa demande ayant été refusée, le requérant demanda au Directeur général, le 8 mai 1991, de saisir la Commission paritaire consultative des recours. Celle-ci, considérant que la décision du Directeur général n'était pas fondée en droit et que les changements dans la situation du requérant auraient justifié effectivement une modification de ses foyers, recommanda au Directeur général de revenir sur la décision prise par l'administration.

3. Par lettre du 17 janvier 1992, qui fait l'objet de la requête, le directeur de l'administration fit connaître au requérant que l'Organisation ne pouvait suivre la recommandation de la Commission paritaire consultative des recours. Dans cette lettre, il faisait valoir, essentiellement, deux motifs.

Premièrement, l'article R II 1.32 a) du Règlement du personnel établirait une présomption en faveur de la fixation des foyers dans le pays dont le fonctionnaire a la nationalité. Cette détermination étant permanente, l'Organisation n'aurait pas d'autre obligation, en fin d'emploi, que de permettre au fonctionnaire de rentrer dans son pays d'origine.

Deuxièmement, étant donné que le Règlement réserve au Directeur général un pouvoir d'appréciation en matière de modification des foyers, le requérant n'aurait établi aucune circonstance exceptionnelle, comme un vice de forme ou de procédure, ou une erreur de fait ou de droit, qui permettrait de mettre en cause la décision prise à son égard.

4. Le 7 février 1992, le requérant adressa une lettre au Directeur général dans laquelle il fit valoir ses arguments à l'encontre des motifs indiqués dans la décision citée et demanda à celui-ci de rapporter la décision prise à son égard par le directeur de l'administration. Le 21 février, le Directeur général fit connaître au requérant qu'il n'était pas en mesure de réserver une suite favorable à cette ultime demande et qu'il maintenait la décision prise. Le requérant a introduit la présente requête le 10 avril 1992.

Sur l'objection tirée d'un défaut de compétence

5. A titre préliminaire, le requérant conteste la validité de la décision litigieuse en raison de l'incompétence de l'autorité - le directeur de l'administration - qui l'avait prise. A son avis, selon le Règlement du personnel, la décision aurait dû être signée par le Directeur général en personne.

6. Cette objection ne saurait être retenue. Il apparaît en effet du dossier que la décision prise à l'égard du requérant reflétait bien la volonté du Directeur général. Le requérant lui-même a contribué à éliminer tout doute à ce sujet en saisissant encore une fois le Directeur général après avoir reçu la lettre du 17 janvier 1992 et en lui donnant ainsi l'occasion de tirer au clair le fait que la décision prise par le directeur de l'administration traduisait bien sa propre pensée.

7. L'Organisation défenderesse n'ayant pas contesté l'identification de la décision litigieuse ou le respect des délais, la requête sera examinée quant au fond.

Sur le fond

8. Le requérant fait valoir en substance deux arguments. D'une part, il se prévaut d'une erreur de droit, en ce que l'administration aurait, en s'appuyant sur son pouvoir d'appréciation, refusé de prendre en considération la possibilité même d'une modification des foyers, pourtant prévue par le Règlement. D'autre part, l'administration n'aurait pas examiné, en conséquence de cette position prise a priori, les faits mis en avant par le requérant en vue de justifier la modification des foyers, à savoir le transfert de ses attaches familiales de Suisse en Allemagne.

9. C'est seulement dans sa défense que l'Organisation a fait connaître plus explicitement sa position juridique sur la ligne de conduite qu'elle suit en la matière et sur son appréciation de la situation individuelle du requérant.

10. La défenderesse expose à ce sujet qu'elle détermine en principe les foyers des membres de son personnel sur le territoire européen de l'Etat membre dont ils ont la nationalité et qu'elle n'admet une exception à cette règle qu'en présence de justifications très spécifiques. Quant aux modifications des foyers, elles ne sont admises qu'à titre exceptionnel, en raison d'un changement suffisamment caractérisé de la situation du fonctionnaire.

11. En ce qui concerne les éléments de conviction mis en avant par le requérant, l'Organisation fait observer ce qui suit. Premièrement, en cas de changement de situation, il incombe au fonctionnaire d'en saisir l'administration au moment où cette modification intervient; or le requérant n'aurait soulevé la question d'un transfert de ses foyers qu'au moment de préparer son départ à la retraite. Une modification demandée dans ces circonstances ne correspondrait pas au but de l'institution des foyers, qui serait de faciliter, pour les agents, le maintien de leurs liens avec leur milieu d'origine en cours de fonction, et non de les aider à préparer leur retraite.

12. En second lieu, l'Organisation considère que la situation de fait ne comporte pas d'éléments suffisamment caractérisés pour justifier une modification des foyers du requérant. Celui-ci ferait maintenant état d'enfants dont il n'avait jamais déclaré l'existence à l'administration, qui serait donc en droit de les ignorer. Quant au fait que son épouse aurait la nationalité allemande en dehors de la nationalité suisse, et quant à sa possession d'un appartement à Stuttgart, il ne s'agirait pas d'éléments suffisamment importants pour justifier une dérogation à la pratique de maintenir les foyers, dans toute la mesure possible, dans le pays d'origine du fonctionnaire.

13. En vue de résoudre ce litige, le Tribunal rappelle les textes applicables.

a) Aux termes de l'article R II 1.32 a) du Règlement du personnel :

"Pour les ressortissants d'un Etat Membre, les foyers sont censés être situés sur le territoire européen de cet Etat, à moins que les éléments indiqués ci-dessus ne permettent de les fixer sur le territoire européen d'un autre Etat Membre."

Les "éléments" visés par cette disposition se réfèrent à des critères tels que les attaches d'ordre matériel, familial, professionnel ou civique.

b) Aux termes de l'article R II 1.33 du Règlement :

"A la demande de l'intéressé et à la discrétion du Directeur général, la détermination des foyers peut être modifiée pendant la durée de l'engagement ..."

14. Ces dispositions appellent plusieurs observations. On ne saurait contester, tout d'abord, que tant la première détermination des foyers lors du recrutement que leur modification ultérieure impliquent un large pouvoir d'appréciation de l'administration en ce qui concerne la valeur à attribuer aux divers critères de rattachement retenus par le Règlement. Il faut reconnaître aussi que l'administration est en droit de se fixer certaines lignes de conduite à cet égard, dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'Organisation. Le Tribunal ne saurait donc contester la politique de l'Organisation qui consiste à fixer systématiquement, sauf indication contraire, les foyers dans le pays d'origine du fonctionnaire et, en cas de modification ultérieure, à n'admettre un transfert dans un autre pays qu'en présence de circonstances suffisamment caractérisées.

15. Comme il a été relevé à juste titre par la Commission des recours, l'Organisation défenderesse ne saurait s'appuyer sur son pouvoir d'appréciation pour refuser a priori, en vertu de sa préférence pour la fixation des foyers du requérant dans son pays d'origine, toute discussion de sa situation en vue d'une éventuelle modification de ses foyers.

16. Il n'en reste pas moins, ainsi qu'il est apparu de l'échange d'arguments entre parties, que l'administration avait en l'occurrence de bonnes raisons de refuser la modification des foyers. L'examen du dossier montre en effet que le requérant n'a pas estimé nécessaire de demander une modification de ses foyers au moment où se sont produits les changements qu'il met en avant à l'heure actuelle. Il résulte des termes mêmes de la demande qui est à l'origine de la présente affaire qu'il a recherché la modification de ses foyers seulement au moment de préparer son départ. Il faut donc reconnaître que l'Organisation défenderesse a pu légalement refuser une demande qui n'avait plus d'intérêt pour elle, compte tenu du but poursuivi par le Règlement du personnel.

17. La conclusion qui s'impose est dès lors que, en dépit de sa présentation formelle, l'action de l'Organisation défenderesse a été justifiée par des raisons objectives mises en évidence par la discussion contradictoire.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

José Maria Ruda
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner