

CONSEIL DE L'EUROPE ——— ——— COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 533/2012 (Ellen PENNINCKX c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Christos ROZAKIS, Président,
M. Jean WALINE,
M. Rocco Angelo CANGELOSI, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,
Mme Eva HUBALKOVA, Greffière Suppléante,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. La requérante, Mme Ellen Penninckx, a introduit son recours le 2 août 2012. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 533/2012.
2. Le 1^{er} septembre 2012, la requérante a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 5 octobre 2012, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours.
4. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 9 novembre 2012.
5. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 6 décembre 2012. La requérante a assuré elle-même la défense de ses intérêts tandis que le Secrétaire Général était représenté par Mme Christina Olsen, du Service du Conseil Juridique à la Direction du Conseil Juridique, assistée par Mmes Maija Junker-Schreckenberg et Sania Ivedi, toutes les deux du même Service.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante est une agente permanente à durée déterminée du Conseil de l'Europe. Lors de son recrutement, elle a été affectée au greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme en tant que juriste assistant (grade B3).

7. La requérante est une ressortissante de la Belgique, pays où elle est née et a vécu en bas âge. Par la suite, elle a déménagé à Strasbourg avec sa famille et ultérieurement elle est revenue en Belgique. La requérante est célibataire.

8. A l'issue d'une procédure de recrutement, le 3 mai 2012, la Direction des Ressources Humaines adressa à la requérante une offre d'emploi. Le courrier fut envoyé en Belgique. La prise de fonctions était fixée au 1^{er} juillet 2012. Dans l'offre il était indiqué que si la requérante acceptait les termes et les conditions de cette offre, elle devait renvoyer dans les 10 jours un exemplaire dont elle aurait préalablement paraphé chaque page, et dont elle aurait daté et signé la dernière, sous la mention manuscrite « lu et approuvé après avoir pris connaissance du Statut du Personnel ».

9. En ce qui concerne la rémunération mensuelle, l'offre d'emploi se composait de trois parties.

La première partie donnait les renseignements quant au traitement mensuel de base, la deuxième section portait sur les allocations et indemnités et évoquait deux allocations : celle de foyer et celle pour enfant(s) à charge. Enfin, la troisième partie était consacrée au calcul de la rémunération qui correspondait au traitement mensuel de base auquel il ne s'ajoutait aucune allocation ou indemnité.

10. Quant au lieu de recrutement, celui était indiqué comme étant « Strasbourg ».

11. Le 21 mai 2012, la requérante se renseigna auprès de la Direction des Ressources Humaines au sujet du « non-octroi de l'indemnité d'expatriation » (locution employée par la requérante dans ses motifs de recours tandis que le Secrétaire Général parle de « raison pour laquelle l'indemnité d'expatriation n'était pas prévue dans l'offre d'emploi »). Le 24 mai 2012, la Direction des Ressources Humaines, lui répondit dans ces termes :

« Par message électronique en date du 21 mai 2012, vous avez posé la question de savoir la raison du statut local appliqué à votre offre, à la lumière de l'article 6 *ter* de l'Annexe IV au Statut du Personnel « Règlement sur les traitements et indemnités des agents ».

L'article 6 *ter* (indemnité d'expatriation pour le personnel recruté à compter du 1^{er} janvier 2012) stipule :

« 1.i. Ont droit à l'indemnité d'expatriation les agents des catégories A, L et B qui, lors de leur engagement par l'Organisation :

- a. n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte ; et
- b. résident sur le territoire de cet Etat de façon ininterrompue depuis moins d'un an, le temps passé au service de l'administration de l'Etat de leur nationalité ou auprès d'autres organisations internationales n'entrant pas en ligne de compte ; et
- c. font l'objet d'un recrutement international en dehors des organisations coordonnées ou en dehors du pays d'affectation ; et
- d. sont recrutés en dehors d'un rayon domicile-travail du lieu d'affectation. »

Un statut local vous est offert car votre recrutement ne remplit pas les quatre conditions énumérées dans cette disposition.

En effet, bien que vous indiquiez, dans la fiche de renseignements complémentaires, une adresse en Belgique, vous indiquez cependant poursuivre vos études à Strasbourg dans le cadre de votre préparation de l'examen d'entrée à l'Ecole régionale des Avocats.

Il apparaît également, des documents constitutifs de votre dossier (cv), que vous avez vécu majoritairement à Strasbourg au cours de ces sept dernières années et que Strasbourg a constitué le centre factuel de votre vie.

Au vu de ces éléments, nous considérons que les conditions d'attribution de l'indemnité d'expatriation (article 6 *ter* para. 1.i.c. et d.) ne sont pas réunies et que vous ne pouvez donc pas bénéficier de cette indemnité.

En ce qui concerne l'indemnité d'installation, nous ne sommes pas en mesure de vous l'attribuer puisque cette indemnité est allouée 'aux agents qui bénéficient de l'indemnité d'expatriation ou, à défaut, avaient au moment de leur recrutement leur résidence habituelle à plus de 100 Km du lieu où ils sont appelés à exercer leurs fonctions' (Article 8 de l'Annexe IV du Statut du Personnel).

12. Le 30 mai 2012, la requérante retourna l'offre signée et elle y apposa le texte suivant :

« Lu et approuvé après avoir pris connaissance du Statut du Personnel.

Je me réserve la possibilité d'avoir recours à l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel concernant le non octroi de l'indemnité d'expatriation. ».

13. Le 31 mai 2012, la requérante introduisit une réclamation administrative en application de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel.

14. Le 7 juin 2012, la requérante reçut un mémorandum du Directeur des Ressources Humaines l'informant qu'il n'était pas « en mesure d'accepter une telle réserve, qui conditionne l'acceptation de l'offre à une réclamation administrative ». Le Directeur invita donc la requérante à lui « envoyer l'offre signée sans cette réserve spécifique, soit à ne pas accepter l'offre ».

15. Le 14 juin 2012, la requérante saisit le Président du Tribunal Administratif d'une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution du mémorandum du 7 juin 2012 visant à la faire renoncer, soit à l'offre d'emploi, soit à ses droits statutaires

prévus aux articles 59 et 60 du Statut du Personnel ainsi qu'à l'article 6 *ter* du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel).

16. Le 27 juin 2012, le Président rejeta la requête de sursis.

17. Le 28 juin 2012, la requérante reçut un courrier électronique, émanant d'une agente de la division de l'Administration de la Cour européenne des Droits de l'Homme, précisant que : « Après consultation de la Direction Générale de l'Administration, je dois vous informer que vous devez accepter l'offre qui vous a été faite sans réserve si vous souhaitez prendre vos fonctions au Greffe comme prévu le 2 juillet 2012. Dans le cas contraire, votre engagement ne pourra prendre effet le 1^{er} juillet et je vous demande d'ignorer mon message du 30 mai. Par conséquent, vous ne devriez-vous présenter ni au Palais de l'Europe ni au Palais des Droits de l'Homme pour les formalités de prise de fonctions lundi prochain ».

18. La requérante indique que, après avoir pris connaissance des motivations de cette ordonnance, elle signa l'offre d'emploi sans réserve le 29 juin 2012, tel que demandé par la Direction des Ressources Humaines dans le but de pouvoir prendre ses fonctions le 1^{er} juillet 2012.

19. Le 2 juillet 2012, le Secrétaire Général rejeta la réclamation administrative. Il estima qu'il y avait lieu de la considérer comme irrecevable et/ou non-fondée et de la rejeter.

20. Le 2 août 2012, la requérante a introduit le présent recours.

II. LE DROIT PERTINENT

21. Aux termes de l'article 41 (Rémunération), paragraphe 1, du Statut du Personnel, « les traitements, allocations et indemnités des agents ainsi que les modalités d'octroi et de paiement sont fixés par un règlement du Comité des Ministres qui fait l'objet de l'annexe IV » au Statut du Personnel.

22. Dans le Règlement sur les traitements et indemnités (Annexe IV au Statut du Personnel), la matière de l'indemnité d'expatriation pour le personnel recruté à compter du 1^{er} janvier 2012 est régie par l'article 6 *ter*. Cette disposition est ainsi libellée :

Article 6 *ter* – Indemnité d'expatriation pour le personnel recruté à compter du 1^{er} janvier 2012

« 1.i. Ont droit à l'indemnité d'expatriation les agents des catégories A, L et B qui, lors de leur engagement par l'Organisation :

a. n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte ; et

b. résident sur le territoire de cet Etat de façon ininterrompue depuis moins d'un an, le temps passé au service de l'administration de l'Etat de leur nationalité ou auprès d'autres organisations internationales n'entrant pas en ligne de compte ; et

c. font l'objet d'un recrutement international en dehors des organisations coordonnées ou en dehors du pays d'affectation ; et

d. sont recrutés en dehors d'un rayon domicile-travail du lieu d'affectation.

Le rayon domicile-travail est défini sous la forme d'un rayon de 100 kilomètres autour du lieu d'affectation.

ii. Dans le cas où un/e agent/e bénéficiaire de l'indemnité d'expatriation entrerait en fonctions dans un lieu d'affectation où il/elle ne remplit pas les quatre conditions énumérées ci-dessus, il/elle cesserait de percevoir l'indemnité d'expatriation.

iii. Dans le cas où un/e agent/e non bénéficiaire de l'indemnité d'expatriation entrerait en fonctions dans un lieu d'affectation où il/elle remplit les quatre conditions énumérées ci-dessus, il/elle commencerait à percevoir l'indemnité d'expatriation.

iv. Les dispositions des alinéas c) et d) du sous-paragraphe i, paragraphe 1 ne s'appliquent pas dans le cas où un/e agent/e qui est employé/e par une organisation coordonnée et bénéficie de l'indemnité d'expatriation entrerait en fonctions dans une autre organisation coordonnée située dans le même pays, ou dans le cas où un/e agent/e en poste dans une autre organisation internationale ou au service de l'administration ou des forces armées de son pays d'origine entrerait en fonctions dans une organisation coordonnée sans changer de pays d'affectation ».

23. En ce qui concerne l'introduction d'une réclamation administrative, les paragraphes pertinents de l'article 59 du Statut du Personnel se lisent ainsi :

« 2. L'agent/e qui justifie d'un intérêt direct et actuel, peut saisir le/la Secrétaire Général(e) d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief, à l'exception de toute question relative à une procédure de recrutement extérieur. Par « acte d'ordre administratif », on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e.

(...)

8. La procédure de réclamation instituée par le présent article est ouverte dans les mêmes conditions, *mutatis mutandis*

(...)

d. aux agents et candidats extérieurs au Conseil admis à participer aux épreuves d'un concours de recrutement, pour autant que la réclamation soit fondée sur une irrégularité dans le déroulement des épreuves du concours. »

EN DROIT

24. La requérante a introduit le présent recours pour demander l'annulation de la décision du Secrétaire Général de lui refuser l'octroi de l'indemnité d'expatriation ainsi que les indemnités y étant liées.

25. Le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours irrecevable et /ou mal fondé et de le rejeter.

I. SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

A. Arguments des parties

26. Selon le Secrétaire Général, le recours serait irrecevable parce que lors de l'introduction de la réclamation administrative la requérante n'était pas agente de l'Organisation.

27. D'après lui, la requérante ne peut sérieusement soutenir qu'elle est devenue agente du Conseil dès qu'elle a signé l'offre (avec réserve) le 30 mai 2012. A la suivre, la requérante aurait eu dès ce jour la qualité d'agente, aurait bénéficié de tous les droits des agents et aurait été soumise à tous leurs devoirs. Cette analyse est contestable. En effet, sa théorie supposerait notamment qu'elle se devait de travailler pour le Conseil de l'Europe dès le 30 mai 2012 et qu'elle aurait dû être rémunérée par le Conseil à compter de ce jour. Il importe de ne pas oublier que si, par exemple, la requérante avait été victime d'un accident avant sa prise de fonction, l'assurance-maladie du Conseil n'aurait pas pris en charge ses soins médicaux ; que ses droits à pension ne commençaient à courir qu'à compter de son entrée en fonction et non au jour de la signature de l'offre ; que si elle avait été victime d'un accident ou d'une maladie provoquant une invalidité avant son entrée en fonction, elle n'aurait pas eu droit à une pension d'invalidité du régime propre au Conseil de l'Europe.

28. Pour le Secrétaire Général, la requérante semble entretenir une certaine confusion entre les conséquences juridiques découlant de la conclusion d'un contrat d'emploi et celles découlant de la qualité d'agent, ainsi qu'entre les notions de qualité et d'intérêt pour agir.

29. Selon le Secrétaire Général, une personne a qualité pour agir dès lors qu'elle est liée contractuellement au Conseil par son acceptation sans réserve de l'offre d'emploi qui lui a été faite. Il n'en demeure pas moins que la réclamation administrative que cette personne introduirait pourrait être irrecevable pour d'autres motifs.

30. La condition pour que la requérante soit agent de l'Organisation est l'acceptation de l'offre d'engagement ou la conclusion du contrat (voir, entre autres, les jugements du TAOIT n° 1964 du 12 juillet 2000 et n° 339 du 5 mai 1978). En effet, selon la jurisprudence administrative internationale constante en la matière, dès lors que l'acceptation a rencontré l'offre, le contrat est considéré comme conclu (Jugement du TAOIT n° 1916 du 3 février 2000).

Il convient de rappeler qu'en l'espèce, un contrat liant les parties n'avait pas été conclu au moment de l'introduction de la réclamation administrative. La requérante n'avait en effet pas donné son accord à une offre à moins qu'une indemnité

d'expatriation lui soit accordée et le Conseil de l'Europe n'a pas donné son accord à une offre d'emploi lui permettant de bénéficier de l'indemnité d'expatriation.

Par conséquent, la requérante n'avait pas la qualité pour agir dans le cadre de la présente espèce. Sa réclamation et partant son recours sont donc irrecevables pour défaut de qualité à agir.

En l'absence de contrat liant la requérante au Conseil de l'Europe, elle n'était pas agent de l'Organisation au moment des faits litigieux et sa réclamation administrative est irrecevable. Partant, la requérante n'a pas non plus accès au Tribunal administratif du Conseil de l'Europe qui, selon une jurisprudence administrative internationale constante en la matière, n'est pas compétent pour trancher sur le litige.

Il en résulte que la réclamation administrative mais aussi le recours de la requérante sont irrecevables.

31. Le Secrétaire Général fait remarquer que, selon la requérante, la rémunération et les indemnités ou allocations ne sont pas des éléments négociables et que dès lors, l'attribution de l'indemnité qu'elle réclame est un élément qui ne nécessite pas d'accord entre les parties. Pour lui, force est de la contredire. Pour tout contrat, un accord entre les parties est nécessaire. Il y a souvent des discussions entre de futurs agents et l'Administration, touchant aux éléments qui vont constituer la rémunération, le grade, voire l'échelon ou des indemnités. Lorsque l'Administration estime que l'argumentation juridique ou les éléments soulevés par le futur agent sont valides, elle modifie l'offre. En l'espèce, les conditions pour l'octroi de l'indemnité n'étant pas remplies, l'Administration n'a pas accepté la contreproposition de la requérante. Dès lors elle n'a pas modifié son offre, ni donné son accord, indispensable à la conclusion d'un contrat entre la requérante et l'Organisation.

32. Le Secrétaire Général rappelle que la requérante estime par ailleurs que son interprétation serait trop stricte et qu'elle crée un vide juridique, les « futurs agents » étant privés de tout droit de recours. Le Secrétaire Général conteste qu'il y ait lieu à interprétation, l'article 59 du Statut du Personnel est clair et ne permet qu'aux agents (à quelques exceptions près, énumérées limitativement dans l'article 59) d'introduire une réclamation administrative.

33. Pour le Secrétaire Général, il est vrai que la requérante est désormais agente du Conseil de l'Europe, mais ceci ne saurait changer le fait qu'au moment de l'introduction de sa réclamation administrative, elle ne possédait pas cette qualité et ne bénéficiait pas des droits et devoirs qui sont accordés aux agents, dont celui d'avoir accès au Tribunal Administratif pour que celui-ci statue sur une de ses demandes.

34. De plus, la requérante était précisément informée des conditions d'emploi qui lui ont été proposées dans l'offre d'emploi reçue, et notamment du fait qu'elle ne bénéficierait pas de l'indemnité d'expatriation.

35. Il convient en effet de préciser qu'en signant sans réserve l'offre d'emploi qui lui avait été faite, et en prenant ses fonctions, la requérante a accepté toutes les conditions qui lui avaient été proposées dans l'offre d'emploi, conformément à l'article 15 du Statut du Personnel. Elle a ensuite réitéré son acceptation en signant sans réserve son contrat d'emploi à durée déterminée le 6 juillet 2012. Si elle souhaitait continuer à contester les conditions d'emploi qui, selon elle, lui faisaient grief, elle aurait pu refuser de signer l'offre d'emploi sans réserve, ne pas prendre ses fonctions, ou refuser de signer le contrat.

Mais surtout, la requérante n'a pas introduit de demande ou de réclamation administrative à l'encontre de l'offre d'emploi qu'elle a signé sans réserve le 29 juin 2012, elle n'a donc désormais plus intérêt à agir. Force est de constater qu'elle a accepté l'offre d'emploi qui lui a été faite telle quelle ainsi que toutes les conditions qui y figuraient. En conséquence de son acceptation des conditions d'engagement telles qu'elles lui ont été offertes – parmi lesquelles la clause relative à l'indemnité d'expatriation – la requérante ne justifie pas d'« un intérêt direct et actuel », au sens de l'article 59 du Statut du Personnel, pour contester lesdites conditions. Par conséquent, le recours est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir puisque la requérante a donné son accord, de façon libre et éclairée, à l'acte qui aurait pu lui faire grief.

36. La requérante est aussi forclosée à contester sa situation administrative telle qu'elle a été fixée dans l'offre d'emploi qu'elle a signée le 29 juin 2012.

37. Pour toutes ces raisons, il convient de conclure que la réclamation de la requérante et partant son recours sont irrecevables.

38. De son côté, la requérante fait une distinction entre qualité pour agir et l'intérêt à agir.

39. Sur la qualité pour agir au sens de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel, elle souligne que, lors de la signature de l'offre d'emploi le 30 mai 2012, elle a apposé une première phrase : « Lu et approuvé après avoir pris connaissance du Statut du Personnel ». Par cette phrase, elle acceptait l'offre d'emploi proposée par le Conseil de l'Europe dans les formes requises. Par la seconde phrase (« Je me réserve la possibilité d'avoir recours à l'article 59, paragraphe 2 du Statut du Personnel concernant le non-octroi de l'indemnité d'expatriation »), elle demandait la vérification, par les organes compétents, de son droit à l'indemnité d'expatriation. Elle fait observer que cet ajout n'a, à aucun moment, eu pour signification ou pour objectif de conditionner son acceptation de l'offre à l'obtention de cette indemnité. Elle met en exergue, qu'elle a d'ailleurs réitéré à de nombreuses reprises son souhait de prendre ses fonctions, et elle a fait tout ce qui était possible pour ce faire au 1^{er} juillet 2012 tout en sauvegardant son droit de faire vérifier la décision de non-octroi de l'indemnité d'expatriation.

40. La requérante soutient que si elle avait souhaité conditionner son acceptation de l'offre d'emploi à l'octroi de l'indemnité d'expatriation, elle aurait formulé son ajout

d'une autre manière en exposant clairement qu'elle n'acceptait l'offre qu'à condition ou sous réserve d'obtenir l'indemnité d'expatriation.

41. Après avoir rappelé que le Secrétaire Général reconnaît qu'une personne a qualité pour agir dès lors qu'elle est liée contractuellement au Conseil par son acceptation sans réserve de l'offre d'emploi qui lui a été faite, elle conclut que, ayant accepté l'offre d'emploi, le contrat était conclu dès le 30 mai 2012 étant donné qu'il y avait accord de volontés entre les deux parties sur les termes essentiels du contrat.

42. La requérante met en exergue que son recours vise simplement à faire vérifier, par le Tribunal, son droit à l'indemnité d'expatriation. L'octroi de cette indemnité n'est par ailleurs pas négociable. En plus, le montant que représente l'indemnité d'expatriation par rapport au traitement de base n'est pas de nature à modifier le caractère secondaire de ladite indemnité.

La requérante conclut qu'elle avait, dès le 30 mai 2012, qualité à agir pour introduire une réclamation administrative et un recours devant le Tribunal.

La position du Secrétaire Général, telle qu'elle ressort des divers échanges, reviendrait alors à nier tout droit d'accès au Tribunal pour les nouveaux agents souhaitant faire valoir leurs droits statutaires en contestant un élément secondaire de l'offre d'emploi. Une telle pratique ne serait pas compatible avec le droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et dont le Conseil de l'Europe impose le respect à tous les Etats parties de l'Organisation.

43. En ce qui concerne l'intérêt à agir au sens de l'article 59, paragraphe 2 du Statut du Personnel, la requérante rappelle que le 29 juin 2012, elle a signé l'offre d'emploi sans n'y ajouter aucune phrase supplémentaire. Elle affirme que cette signature constituait une réitération de son acceptation du 30 mai 2012 et visait uniquement à lui permettre de prendre ses fonctions au 1^{er} juillet 2012, mais ne constituait en aucun cas la renonciation à ses droits statutaires. Il en va de même pour la signature du contrat faite le 6 juillet 2012.

44. La requérante précise que si elle souhaitait prendre ses fonctions au 1^{er} juillet 2012, elle n'avait pas d'autre choix que de signer l'offre sans n'y ajouter aucune phrase. Par sa lettre du 7 juin 2012, la Direction des Ressources Humaines l'invitait clairement soit à renvoyer l'offre signée sans ajout, soit à ne pas accepter ladite offre. Cette approche fut confirmée par un courrier électronique du 28 juin 2012, émanant de l'Administration de la Cour européenne des Droits de l'Homme (paragraphe 17 ci-dessus).

45. La requérante précise qu'elle a attendu l'ordonnance du Président du Tribunal qui lui a été notifiée par courrier électronique le 28 juin 2012. Elle a ensuite signé l'offre d'emploi sans ajout en tenant compte de cette ordonnance qui concluait que, contrairement à ce qui s'était passé dans le recours N° 392/2007

(TACE, Dăgăliță c/ Secrétaire Général, sentence du 29 février 2008) elle avait « dès le début exprimé des réserves sur une partie de l'offre » et que « tout préjudice éventuel [pourrait] être réparé à l'issue de la procédure contentieuse si elle avait gain de cause ».

46. La requérante en déduit que, en agissant de la sorte, et eu égard à l'ordonnance du Tribunal du 27 juin 2012, elle avait encore, lors de l'introduction du recours devant le Tribunal, intérêt à agir au sens de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel.

B. Appréciation du Tribunal

47. Le Tribunal doit d'abord trancher la question de la nature de la déclaration faite le 30 mai 2012 par la requérante lors de l'acceptation de l'offre d'emploi. En effet, le Secrétaire Général a qualifié cette déclaration de réserve tandis que la requérante a affirmé ne pas avoir voulu conditionner son acceptation de l'offre. L'affirmation de la requérante ne dispense pas le Tribunal de procéder à pareil examen.

48. Le terme « réserve » a reçu une interprétation aussi bien au niveau international que national. La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités précise dans son article 2 lettre d) que :

« d) L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ».

Une définition identique est donnée par la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales faite à Vienne le 21 mars 1986.

49. En droit français, droit du pays hôte de l'Organisation qui ne s'applique pas à celle-ci mais auquel l'Organisation s'aligne dans certains domaines comme, par exemple, celui des assurances médicales et sociales, « Émettre (ou faire) des réserves » désigne la manifestation, faite oralement ou par écrit par une partie, par laquelle cette dernière exprime son désaccord relativement au bien-fondé d'une prétention et de son intention de faire valoir ultérieurement son droit en saisissant la juridiction compétente pour en connaître. La personne qui formule des réserves demande au tribunal qu'il lui en soit « donné acte », ce à quoi la juridiction saisie n'est pas obligée de faire droit. L'absence de réserves de la part d'une personne peut, dans certains cas, signifier qu'elle acquiesce à la prétention exprimée par un adversaire, même potentiel.

50. Dans la mesure où ces notions, qui sont par ailleurs acceptées par d'autres systèmes juridiques, peuvent être reprises pour le cas d'espèce, il appert que, par sa déclaration, la requérante ne visait pas à exclure ou modifier les effets juridiques d'une disposition mais plutôt à indiquer – si besoin il en était, car de toute manière l'on ne peut pas renoncer valablement *a priori* au droit de saisir les voies contentieuses – qu'elle pourrait faire valoir ultérieurement ses droits statutaires. De ce fait, le 30 mai 2011, indépendamment des actes qui ont été accomplis par la suite par elle et par

l'Organisation, la requérante avait accepté l'offre sans conditions et, pouvant se prévaloir du statut d'agente de l'Organisation, elle pouvait valablement introduire le lendemain une réclamation administrative en application de l'article 59 du Statut du Personnel. Aucune importance ne pourrait être accordée au fait que la requérante ne prendrait service que plus tard, à savoir le 1^{er} juillet 2012 et que pendant cette période elle pouvait, comme tout agent de l'Organisation, renoncer à son travail. Reste bien évidemment ouverte la question de savoir si pareille signature constitue une acceptation de la décision de l'Organisation de ne pas lui accorder l'indemnité d'expatriation mais cette question relève du fond du recours.

51. En conclusion, l'exception d'irrecevabilité *ratione personae* du Secrétaire Général n'est pas fondée et elle doit être rejetée.

II. SUR LE FOND DU RECOURS

A. Arguments des parties

52. La requérante développe des arguments visant le concept juridique de domicile pour soutenir qu'elle est domiciliée en Belgique depuis le 30 décembre 2009. Selon elle, aucune conséquence ne saurait être tirée du fait que postérieurement à cette date, elle a fait des études à Strasbourg. De plus, il n'est dès lors pas pertinent que son domicile ait été antérieurement en France pendant un certain nombre d'années. Et on ne saurait conclure que Strasbourg était son domicile au moment de son recrutement par le seul fait qu'elle y avait vécu pendant son enfance. Pour elle, force est de constater qu'au moment de son recrutement, son domicile était en Belgique.

53. En Belgique, la réalité de la résidence d'une personne fait l'objet d'une vérification par la police qui vient constater que ladite personne réside de manière effective à l'adresse indiquée. Il s'agit d'un contrôle systématique et sans préavis dont elle a elle-même fait l'objet lorsqu'elle s'est inscrite dans sa commune en décembre 2009. Son inscription au registre de la population ne peut donc être considérée comme un document établi sur simple déclaration de l'intéressée et acquiert une force probante certaine.

54. Après avoir développé d'autres éléments portant sur sa vie et ses études, la requérante arrive à la conclusion que le Secrétaire Général a eu une appréciation erronée des éléments pertinents en examinant son droit à percevoir l'indemnité d'expatriation et les avantages y étant liés. Elle conclut donc à ce qu'il plaise au Tribunal de déclarer son recours fondé.

55. Selon le Secrétaire Général, il ressort de l'article 6 *ter* du Règlement (paragraphe 22 ci-dessus), dont les conditions d'application sont cumulatives, que seuls les agents n'ayant pas la nationalité de l'Etat hôte et résidant sur le territoire de cet Etat de façon ininterrompue depuis moins d'un an et faisant l'objet d'un recrutement international et recrutés en dehors d'un rayon domicile-travail de 100 km autour de Strasbourg ont droit à l'indemnité d'expatriation. Il ajoute que l'article 6 *ter* du

Règlement définit de manière précise la notion d'« expatriation », et repose sur des critères objectifs afin de distinguer d'une manière qui soit à la fois équitable et raisonnable, ceux qui ont droit à cette indemnité et ceux qui n'y ont pas droit. Le Règlement n'envisage aucune exception à cette règle, qui doit donc être appliquée de façon stricte par l'Administration.

56. Pour le Secrétaire Général, la requérante ne remplirait pas les critères permettant de bénéficier de l'indemnité d'expatriation, à savoir, elle n'a pas été recrutée internationalement, dans un rayon domicile-travail du lieu d'affectation de plus de 100 km. Le Secrétaire Général ne conteste pas que la requérante soit une ressortissante belge, ni même qu'elle possède une adresse en Belgique. Pour lui, il est par contre contesté qu'elle ait fait l'objet d'un recrutement international et dès lors qu'elle ait droit à une indemnité d'expatriation.

57. Selon le Secrétaire Général, la requérante, dont la majeure partie de la vie s'est déroulée à Strasbourg, ne s'est pas éloignée de son pays « d'origine » et continue de garder un lien avec celui-ci en étant recrutée au Conseil de l'Europe et en y travaillant. Pour être expatrié, pour être recruté internationalement, il ne suffit pas d'avoir une nationalité différente de celle du pays hôte et une adresse à l'étranger.

58. Pour lui, le simple fait pour la requérante d'être inscrite au registre de la population d'une commune belge, à l'adresse de sa mère, et en conséquence de recevoir du courrier à cette adresse (pour les élections, les impôts, la sécurité sociale...) ne démontre aucunement que son domicile ou sa résidence est en Belgique. D'une manière générale, les documents officiels délivrés par les autorités nationales et locales, tels que le certificat de domicile ou de résidence ne sont pas suffisants pour établir le caractère stable, durable et réel de la résidence, car ces documents sont établis sur simple déclaration de l'intéressé. Il en va de même pour l'inscription sur les listes électorales et pour l'envoi des déclarations d'impôts. Par ailleurs, l'affiliation à un régime de sécurité sociale est obligatoire et la délivrance d'une carte à cet effet ne prouve pas non plus la domiciliation effective d'une personne dans un pays. En effet, même en étant affilié dans un pays, le remboursement de soins effectués dans un autre pays est assuré, à tout le moins dans les pays de l'Union européenne. A cet égard, on peut observer que la validité de la carte de sécurité sociale que la requérante produit a débuté alors même qu'elle effectuait ses études à Strasbourg.

59. Pour le Secrétaire Général – qui se base sur les études de la requérante –, il apparaît clairement que c'est en France, et plus précisément à Strasbourg que la requérante a fixé le centre permanent et principal de sa vie.

60. Dès lors, elle ne pourrait pas prétendre à l'indemnité d'expatriation.

61. Le Secrétaire Général conclut en affirmant qu'il n'a violé aucun texte réglementaire, ni la pratique, ni des principes généraux du droit. Il n'y a pas non plus eu mauvaise appréciation des éléments pertinents, ni conclusions erronées, ni détournement de pouvoir.

B. Appréciation du Tribunal

62. Le Tribunal estime d'abord devoir trancher de façon claire sur la portée des termes employés dans la réglementation objet du présent litige. Cette mise au point s'avère nécessaire dans la mesure où, pendant la procédure, les parties ont employé, selon le cas, les deux termes de résidence et de domicile.

Il importe donc de donner une définition aux termes de « résident » et de « *continuously resident* » qui sont employés dans les textes anglais et français de la lettre b) de l'article 6 *ter* du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (paragraphe 22 ci-dessus).

63. En droit français, la résidence est définie comme le « lieu où une personne physique demeure effectivement d'une façon assez stable, mais qui peut ne pas être son domicile (ex. résidence secondaire, résidence conjugale ne coïncidant pas avec le domicile de fonction que la femme a dans une ville voisine, etc.) et auquel la loi attache principalement, subsidiairement ou concurremment avec le domicile divers effets de droit » (Vocabulaire juridique, publié sous la direction de Gérard Cornu par l'association Henri Capitant).

64. Le domicile est défini, quant à l'exercice des droits civils, comme le lieu où la personne a son principal établissement, souvent nommé comme domicile volontaire parce que choisi, par opposition au domicile légal (*ibidem*).

65. La résidence et le domicile coïncident souvent (*ibidem*).

66. Eu égard, au but de l'indemnité d'expatriation, le Tribunal estime pouvoir retenir, pour les besoins de sa décision, ces définitions même si ces notions peuvent, dans d'autres pays membres de l'Organisation, avoir un sens différent.

67. Après s'être livré à une appréciation de tous les éléments de fait qui ont été portés à sa connaissance, le Tribunal constate que s'il est exact que la requérante a vécu pendant son enfance et jusqu'en 2009 à Strasbourg, il n'en demeure pas moins qu'à compter de cette date, elle a habité en Belgique. Certes, la requérante est revenue par la suite à Strasbourg en raison de ses études ; toutefois, il est clair qu'elle n'y a pas établi sa résidence. De ce fait il n'est pas possible d'affirmer que, au moment du recrutement, il lui faisait défaut la condition liée au caractère ininterrompu depuis moins d'un an de la résidence au moment du recrutement, car elle n'habitait plus Strasbourg, même si elle y était revenue pour ses études. En effet, les séjours pour faire des études, de par leur nature, ne peuvent pas être assimilés en tout cas comme un séjour dans un lieu où on a établi sa résidence. De toute manière, même à supposer le contraire, il n'en demeure pas moins que la requérante ne remplissait pas la condition litigieuse, car en ajoutant à la période de ses études, la période d'un stage qu'elle avait précédemment effectué à la Cour européenne des Droits de l'Homme, la limite de la résidence ininterrompue de moins d'un an ne serait pas dépassée, car elle était revenue à

Strasbourg pour ledit stage en août 2011 et par la suite, elle avait enchaîné ses études en septembre 2011, ce qui, en mai 2012, représentait moins d'un an. Au demeurant, entre septembre 2011 et février 2012 la requérante était au Brésil pour un projet de volontariat.

68. Vu le but de l'indemnité d'expatriation, le Tribunal n'estime pas inutile de préciser que, quant à son octroi, il ne faut pas se limiter à une interprétation littérale – qui, en l'espèce, serait tout de même favorable à la requérante – des termes en question. En effet, ces termes peuvent avoir un contenu juridique différent dans les états membres du Conseil de l'Europe. En outre, il n'apparaît pas qu'ils ont été choisis, lors de la rédaction des textes pertinents, en ayant à l'esprit tous les cas de figure qui peuvent se poser lorsqu'un agent est recruté et qui doivent être tout de même réglés selon les principes applicables au moment du premier engagement au Conseil de l'Europe.

Selon le Tribunal, il faut avoir égard aux réalités de la situation à trancher.

Or, en ce qui concerne la présente requête, il est clair que la requérante, de par ses séjours antérieurs à Strasbourg – qui ont été évoqués par le Secrétaire Général – sera sans doute moins dépaycée que d'autres agents ayant droit eux aussi à l'indemnité d'expatriation. Cependant, il est également clair qu'au moment où elle a reçu l'offre de recrutement la requérante n'avait pas – ou plutôt n'avait plus – le centre de ses intérêts en France : dès lors, sa domiciliation en Belgique ne peut être considérée comme fictive ou – ce qui ramènerait tout de même à un résultat analogue – comme formelle.

69. La requérante ayant droit à l'indemnité d'expatriation, il reste à voir si le fait d'avoir accepté de signer à nouveau sans réserve la lettre de recrutement, et par la suite le contrat, peut constituer un élément de nature à lui faire perdre le droit à l'indemnité d'expatriation.

70. Comme il a déjà été dit plus haut, le Tribunal est de l'avis qu'il ne soit pas possible de renoncer à un droit tel que l'indemnité d'expatriation. Le corollaire de ce principe est que la personne concernée peut demander à en bénéficier à tout moment si les règles en vigueur au moment du premier engagement permettaient pareil bénéfice. De surcroît, il est évident que, dans le cas d'espèce, la requérante était soumise à une pression liée à l'ultimatum qui avait été formulé, que l'on ne saurait critiquer ici parce qu'elle pouvait être également justifiée par des intérêts du service. Dès lors, elle a signé *oborto collo* (les choses étant ce qu'elles sont) une nouvelle fois la lettre contenant la proposition de recrutement mais cette signature ne pouvait pas remplacer avec de nouveaux effets juridiques la signature antérieure.

71. En conclusion, le recours est fondé et la décision attaquée doit être annulée.

III. RAPPEL D'INDEMNITE

72. Dans les conclusions de son mémoire ampliatif, la requérante demande au Tribunal qu'il lui soit attribué l'indemnité d'expatriation à partir du 1^{er} juillet 2012 et

pour la durée de son contrat. Elle sollicite également le versement de l'indemnité d'installation ainsi que le remboursement de ses frais de déménagement selon les critères établis par les textes réglementaires.

73. Le Secrétaire Général ne fait pas de commentaires.

74. Le Tribunal rappelle d'abord qu'aux termes de l'article 60, paragraphe 2, deuxième phrase, du Statut du Personnel, dans les litiges de caractère pécuniaire, il a une compétence de pleine juridiction.

75. Vu que le Tribunal a annulé la décision attaquée, il considère que l'Organisation doit payer à la requérante la somme correspondant au montant – non précisé devant le Tribunal – qui aurait dû lui être versé au titre des indemnités et remboursement sollicités.

IV. CONCLUSION

76. Le recours est fondé et la décision attaquée doit être annulée. Le Secrétaire Général doit payer à la requérante l'indemnité d'expatriation ainsi que l'indemnité d'installation et lui rembourser les frais de déménagement selon les critères établis.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare le recours recevable ;

Déclare le recours fondé ;

Annule la décision attaquée ;

Dit que le Secrétaire Général doit payer une somme correspondant au montant de l'indemnité d'expatriation et de l'indemnité d'installation qui auraient dû être accordées à la requérante, ainsi que lui rembourser les frais de déménagement selon les critères établis.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 11 avril 2013, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 12 avril 2013, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. ROZAKIS