

Décision de la Médiatrice européenne dans l'affaire OI/1/2020/LM portant sur la décision du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de ne pas verser d'indemnité de départ à une employée retraitée de la délégation de l'UE en Algérie

Décision

Affaire OI/1/2020/LM - **Ouvert le** 05/02/2020 - **Décision le** 29/01/2021 - **Institution concernée** Service européen pour l'action extérieure (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

La plainte portait sur la décision du Service européen pour l'action extérieure de ne pas verser d'indemnité de départ à une employée retraitée de la délégation de l'UE en Algérie. La délégation s'était exprimée en faveur du versement de l'indemnité, en faisant valoir que telle avait été la pratique sur la base d'une note administrative.

La Médiatrice européenne a enquêté sur cette affaire et jugé que l'employée en question ne pouvait se prévaloir d'aucune «attente légitime», au sens juridique, à recevoir une indemnité de départ. Elle a donc clos l'affaire en concluant à l'absence de mauvaise administration. La Médiatrice européenne a cependant fait observer qu'il était regrettable que le SEAE n'ait pas communiqué d'informations claires et cohérentes au personnel au sujet des règles applicables aux personnes en question. À cause de ce manque de clarté, l'employée concernée a mal compris la situation. Le SEAE étant en train de supprimer progressivement cette catégorie de personnel, la Médiatrice ne donnera pas d'autre suite à cette question. Elle espère toutefois que le SEAE veillera dans l'intervalle à clarifier les conditions d'emploi applicables aux personnes en question.

Contexte de la plainte

1. L'Union européenne est représentée par quelque 140 délégations et bureaux de l'UE dans le monde. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) s'occupe de la politique étrangère et des politiques de sécurité et de défense de l'UE, et coordonne les délégations de l'UE. Ces délégations sont composées de personnel recruté dans l'UE (fonctionnaires permanents et agents contractuels de l'UE) et de personnel recruté localement. Des conditions contractuelles différentes s'appliquent aux membres du personnel recrutés localement, et ceux-ci jouissent également de droits différents.



2. La Médiatrice a reçu une plainte des représentants du personnel de la délégation de l'UE en Algérie au nom d'une ancienne employée recrutée localement, qui avait travaillé pendant de nombreuses années à la délégation. Cette personne avait été recrutée en tant qu'«employée de droit local» (catégorie d'employés aussi appelés en interne «agents loc loc»). La plainte concerne la décision du SEAE de ne pas lui verser d'indemnité de départ au moment de son départ à la retraite.

3. La délégation avait demandé au SEAE d'approuver l'attribution d'une indemnité de départ pour cette personne. Le SEAE a refusé au motif que le personnel recruté en vertu des conditions contractuelles applicables à la personne en question ne pouvait prétendre au versement d'une indemnité de départ. L'indemnité de départ est prévue dans les «Conditions d'emploi des agents locaux de l'Union européenne engagés dans des lieux situés en dehors de l'Union européenne» [1] (ci-après «les Conditions d'emploi des agents locaux»). Les Conditions d'emploi des agents locaux ne s'appliquent qu'aux «agents locaux», et non aux agents loc loc, qui sont soumis à d'autres conditions contractuelles, qui s'appuient sur le droit du travail local.

4. La délégation a ensuite fait valoir que le contrat de cette personne relevait du champ d'application d'une note sur les questions de ressources humaines qui avait été envoyée à la délégation par la Commission européenne [2] le 1^{er} juin 2005 (ci-après «la note de 2005») au sujet de l'adoption d'une mise à jour des Conditions d'emploi des agents locaux [3]. Cette note établissait des «conditions de travail similaires» pour les agents locaux et les agents loc loc.

5. D'après la délégation, les agents loc loc ont toujours bénéficié de conditions d'emploi similaires à celles des agents locaux. Elle ajoutait que le SEAE avait approuvé le versement d'une indemnité de départ à un autre agent loc loc, qui avait quitté la délégation pour partir à la retraite en 2011.

6. La délégation signalait également qu'en novembre 2018, le SEAE avait autorisé le versement d'une avance sur salaire à l'employée en question, et que son indemnité de départ avait alors été considérée comme une garantie.

7. Le SEAE indiquait quant à lui qu'il avait clarifié, dans le cadre d'une note séparée envoyée en 2016 [4], que les Conditions d'emploi des agents locaux ne s'appliquaient pas aux agents loc loc, dont le contrat s'appuie sur le droit local. Ils n'avaient donc pas les mêmes droits et obligations que les agents locaux.

8. Après que le SEAE eut refusé d'autoriser le versement d'une indemnité de départ, les représentants du personnel de la délégation se sont adressés à la Médiatrice. Ils ont fait valoir que la position du SEAE était en contradiction avec la réglementation précédente et avec la pratique établie. Sur cette base, d'après eux, les agents loc loc avaient une «attente légitime», au sens juridique, à recevoir une indemnité de départ.

9. Ils ont également avancé que la décision violait le principe d'égalité de traitement entre les



membres du personnel, ainsi que le droit du travail local, qui interdit la discrimination entre membres du personnel.

L'enquête

10. La Médiatrice a ouvert une enquête d'initiative [5] sur les questions soulevées dans la plainte.

11. Dans le cadre de son enquête, la Médiatrice a suggéré que le SEAE envisage de verser, à titre gracieux, une indemnité de départ à l'employée en question. Pour en venir à formuler cette recommandation, elle a tenu compte du fait que:

i) la pratique établie indique que des agents loc loc ont reçu des indemnités de départ par le passé;

ii) aucune information claire indiquant que cette pratique aurait évolué ne semble avoir été communiquée à la délégation ou au personnel concerné par le changement;

iii) le montant en jeu est peu élevé [6] .

12. La Médiatrice a par ailleurs demandé au SEAE de préciser aux délégations de l'UE concernées et à leur personnel quelle était sa position sur les indemnités de départ, pour éviter que ce genre de situation se reproduise.

13. Dans sa réponse à la Médiatrice, le SEAE a maintenu son refus de verser l'indemnité de départ, même à titre gracieux.

14. Le SEAE a expliqué, en résumé, que la note de 2005 n'était pas contraignante juridiquement car elle n'était pas conforme à l'article 1^{er} des Conditions d'emploi des agents locaux, qui dispose que les Conditions d'emploi des agents locaux ne s'appliquent à aucune autre catégorie de personnel. L'auteur de la note n'avait aucunement le pouvoir d'octroyer des droits supplémentaires aux agents loc loc. Le SEAE a fait observer qu'il avait envoyé une note en 2016 pour clarifier la situation.

15. Les droits des agents loc loc sont déterminés par leur contrat de travail, qui s'appuie sur le droit local. Le contrat de travail ne peut dès lors pas faire référence aux Conditions d'emploi des agents locaux.

16. En ce qui concerne l'argument de la plaignante selon lequel la décision du SEAE va à l'encontre de la pratique établie et des attentes légitimes que les agents loc loc peuvent avoir à son égard, le SEAE a déclaré que le versement d'une indemnité de départ à un agent loc loc en 2011 était le fruit d'une mauvaise interprétation de la réglementation applicable. Le SEAE avait clarifié la situation au moyen de la note de 2016. D'après le SEAE, la délégation n'a pas suivi les instructions qu'il lui avait données lorsqu'elle a lié le versement de l'avance sur salaire en



faveur de l'agente en 2018 au versement d'une indemnité de départ.

17. Enfin, le SEAE a déclaré que les agents loc loc constituaient une catégorie de personnel qui disparaîtrait au fur et à mesure. Les délégations sont incitées à mettre progressivement fin aux contrats d'agent loc loc existants et à les remplacer si possible par des «contrats de service».

L'évaluation de la Médiatrice

18. Les plaignants ne contestent pas le fait que l'employée concernée n'avait pas droit à une indemnité de départ d'après son contrat de travail. D'après l'enquête qu'elle a menée, la Médiatrice estime que le SEAE n'a pas enfreint la réglementation ni la pratique établie en ne versant pas l'indemnité de départ, contrairement à ce qu'affirmaient les plaignants. Dans ce contexte, on ne peut pas considérer que l'ancienne employée concernée pouvait se prévaloir d'une attente légitime, au sens juridique [7], à recevoir une indemnité de départ.

19. D'après la jurisprudence de l'Union, pour qu'un agent puisse avoir une attente légitime, l'institution de l'Union concernée doit avoir donné à la personne en question des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables. Ces assurances doivent être de nature à faire naître une attente légitime dans l'esprit de celui auquel elles s'adressent, et doivent être conformes aux normes applicables [8].

20. Au fil des années, il semble y avoir eu un certain degré d'ambiguïté quant aux droits applicables aux agents loc loc. Néanmoins, la Médiatrice ne trouve aucune assurance précise, inconditionnelle et concordante quant au fait que les agents loc loc bénéficient d'une indemnité de départ.

21. Aucune des notes administratives mentionnées dans cette affaire ne mentionne explicitement le versement d'une indemnité de départ aux agents loc loc. Le fait qu'un agent loc loc ait reçu une indemnité de départ par le passé ne constitue pas une assurance pour les autres agents loc loc à cet égard. En outre, si les agents loc loc ont pu bénéficier de droits supplémentaires en vertu des Conditions d'emploi des agents locaux, les informations étudiées dans la présente enquête ne montrent pas qu'il s'agissait là d'une pratique systématique pour ce qui est des indemnités de départ. En ce qui concerne l'argument des plaignants selon lequel l'employée concernée a reçu en 2018 une avance sur salaire pour laquelle son indemnité de départ a été considérée comme une garantie, la Médiatrice observe que le document autorisant l'avance sur salaire ne mentionne pas le paiement d'une indemnité de départ.

22. À la lumière de tous ces éléments, l'employée concernée ne pouvait avoir d'attente légitime à recevoir une indemnité de départ, et la Médiatrice accepte les motifs avancés par le SEAE pour ne pas procéder au paiement à titre gracieux suggéré.

23. En outre, la Médiatrice estime que le fait que des catégories différentes de personnel soient soumises à des conditions d'emploi différentes ne constitue pas, en soi, un exemple de mauvaise administration.



24. Sur la base de cette évaluation, la Médiatrice ne constate aucune mauvaise administration.

25. La Médiatrice européenne fait cependant observer qu'il est regrettable que le SEAE n'ait pas communiqué d'informations claires et cohérentes au personnel au sujet des règles applicables aux agents loc loc. À cause de ce manque de clarté, l'employée concernée a mal compris la situation.

26. Le SEAE étant en train de supprimer progressivement la catégorie professionnelle d'agent loc loc, la Médiatrice ne donnera pas d'autre suite à cette question. Elle espère toutefois que le SEAE veillera dans l'intervalle à clarifier les conditions d'emploi applicables aux agents loc loc.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, la Médiatrice clôt la présente affaire en formulant la conclusion suivante [9] :

Il n'y a pas eu de mauvaise administration de la part du Service européen pour l'action extérieure.

Le Service européen pour l'action extérieure et les plaignants dans l'affaire pour laquelle la présente enquête d'initiative a été ouverte seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Fait à Strasbourg le 02/02/2021

[1] Article 31, paragraphe 5, des Conditions d'emploi des agents locaux.

[2] À l'époque, la Commission européenne était responsable de l'administration des délégations extérieures de l'UE dans les pays tiers.

[3] Toute modification des conditions de travail des agents locaux, comme des modifications aux Conditions d'emploi des agents locaux, doit être approuvée par le collège des commissaires.

[4] Ares (2016) 1897166 du 21.04.2016

[5] La Médiatrice peut ouvrir des enquêtes de sa propre initiative lorsqu'elle constate des motifs de le faire. Ces motifs peuvent aller d'une mauvaise administration potentielle affectant une



personne qui, en temps normal, ne devrait pas pouvoir déposer plainte auprès de la Médiatrice, d'après la réglementation régissant cet organe.

[6] L'indemnité de départ escomptée s'élève à environ 346 EUR, ce qui représente une somme significative pour l'agente concernée (plus de la moitié de son salaire mensuel).

[7] Le principe d'attente légitime est l'un des principes généraux du droit de l'Union.

[8] Voir l'arrêt du Tribunal du 30 juin 2005 dans l'affaire T-347/03, *Branco*, point 102, consultable à l'adresse

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=59856&text=&dir=&doclang=FR&part=1&occ=first&mode>
[Lien]

[9] Les informations relatives à la procédure de réexamen sont disponibles sur le [site web](https://www.ombudsman.europa.eu/fr/document/fr/132699) [Lien] de la Médiatrice: <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/document/fr/132699> [Lien]