

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaires MEYLAN, SJÖBERG, URBAN et WARMELS

Jugement No 1419

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formées le 27 octobre 1993 par M. Georges Meylan, Mme Britt Sjöberg, M. Ullrich Urban et M. Rein Warmels, la réponse de l'ESO du 10 août 1994, la réplique des requérants du 28 septembre 1994 et la duplique de l'ESO du 3 novembre 1994;

Vu les demandes d'intervention déposées par :

H.-M. Adorf

B. Aitken

M. Albrecht

E. Allaert

M. Anciaux

W. Ansorge

H. Attersjö

G. Avila

D. Baade

I. Ballemans

K. Banse

T. Bedding

J. Beletic

P. Biereichel

P. Bouchet

J. Breysacher

P. Bristow

J. Brynnel

R. Büttinghaus

B. Buzzoni

D. Clements

M. Comin

R. Conzelmann

P. Crane
J. Cuby
M. Cullum
C. Cumani
A. da Costa Campos
S. D'Odorico
M.-H. Demoulin-Arp
R. De Roos
R. De Ruijsscher
H. Dekker
B. Delabre
C. Dichirico
P. Dierckx
P. Dierickx
O. Dietl
A. Doms
M. Duchateau
P. Duhoux
W. Eckert
D. Enard
W. Eng
L. Engelbart
C. Euler
M. Fendt
D. Ferrand
G. Filippi
G. Finger
G. Fischer
P. Fischer
R. Fischer

F. Franza

H. Gemperlein

B. Gilli

A. Gilliotte

E. Giraud

P. Goudfrooij

P. Grosbol

P. Günther

R. Guha

C. Guirao Sanchez

B. Gustafsson

K. Hansen

M. Hess

H.-H. Heyer

S. Hill

R. Hinterschuster

T. Höög

M. Hoffmann-Remy

R. Hook

E. Hoppe-Lentner

G. Hubert

N. Hubin

J. Huizinga

G. Huster

O. Iwert

E. Janssen

H. Käufl

H. Kasten

E. Kerk

K. Kjær

J. Knudstrup

F. Koch
B. Koehler
H.-J. Kraus
M. Kraus
G. Kretschmer
E. Kunstein-Hackbarth
M. Lamadie
H. Latsch
P. Le Saux
J.-L. Lizon a l'Allemand
A. Magana
M. Maugis
S. Mayr
M. Meyer
A. Michel
S. Milligan
D. Minniti
A. Moorwood
J.-M. Moresmau
L. Mortensen
S. Moureau
H. Neuville
G. Nicolini
C. Nieuwenkamp
L. Noethe
B. Ounnas
C. Ounnas
F. Palma
M. Peron
G. Persson

B. Pirenne
E. Pomaroli
M. Quattri
J. Québatte
J. Quentin
G. Raffi
B. Rasmussen
M. Ravensbergen
R. Reiss
V. Reyes Perez
J. Rodriguez
J. Rönnback
F. Rombout
G. Rupprecht
M. Sarazin
M. Schneermann
E. Schumann
P. Shaver
A. Silber
E. Siml
R. Slater
J. Spyromilio
S. Stanghellini
C. Stoffer
G. Strigl
E. Swinnen
M. Tarenghi
K. Teschner
S. Teupke
G. Thimm
A. Treumann

J. van de Spreng

A. Van Dijsseldonk

E. Völk

O. von der Lüche

A. Wallander

J. Wampler

I. Weber

U. Weilenmann

R. West

G. Wiedemann

G. Wieland

K. Wirenstrand

M. Ziebell

V. Ziegler

A. Zijlstra

E. Zuffanelli

Vu les articles II, paragraphe 5, VII et VIII 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;

Considérant que les requêtes sont identiques et qu'elles ont été traitées comme telles par les parties, qu'il y a donc lieu de les joindre formellement aux fins du jugement;

Considérant que, dans ce litige, qui vise en substance à l'annulation d'une décision de l'ESO à l'effet de réduire d'un tiers l'ajustement salarial résultant des normes fixées par les "Organisations européennes coordonnées", jusque-là acceptées par la défenderesse comme base de son système de rémunération, les parties ont soumis au Tribunal les conclusions suivantes :

Les requérants :

1. Annuler la décision litigieuse, en tant qu'elle a été répercutée sur leurs fiches de salaire;
2. tirer toutes les conséquences de droit de cette annulation, en accordant aux requérants le montant intégral de l'ajustement annuel, dû à compter du 1er juillet 1992;
3. condamner la défenderesse aux dépens de l'instance.

La défenderesse :

1. Rejeter les requêtes comme irrecevables à défaut de décision appellable;
2. en tout cas, rejeter comme irrecevable la conclusion visant à l'obtention du montant intégral de l'ajustement, en

ce que cette demande dépasse le cadre des pouvoirs du Tribunal défini par l'article VIII du Statut du Tribunal;

3. sinon, rejeter les requêtes comme infondées.

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants, fonctionnaires de grades 7 à 9, font partie du personnel international de l'ESO en poste au siège de l'Organisation à Garching, près de Munich. Le 2 décembre 1982, le Conseil de l'Organisation décida que l'ajustement périodique des salaires et indemnités versés au personnel international serait basé sur les procédures d'ajustement appliquées par les Organisations européennes coordonnées. La pratique qui s'en est suivie fut codifiée par l'adoption de l'article R IV 1.01 des Règles applicables aux agents. A la suite d'un ajustement des salaires du personnel international décidé par les Organisations coordonnées à compter du 1er juillet 1992 et de la décision du Conseil du 1er avril 1993 de n'appliquer que les deux tiers de l'ajustement en question, les requérants présentèrent des réclamations contre leurs bulletins de paie pour le mois d'avril 1993. Par lettres du 4 août, l'administration les autorisa à saisir directement le Tribunal.

B. Les requérants prétendent que la décision contestée constitue une violation de l'article R IV 1.01 des Règles applicables aux agents. Le Conseil ne pouvait s'écarter de la politique qu'il avait adoptée, sauf à la modifier expressément. La défenderesse n'a pas respecté le principe de non-rétroactivité en choisissant, en 1993, de ne pas appliquer intégralement un ajustement dû au titre d'une période passée, ni l'obligation de motiver ses décisions. Le seul souci de réaliser des économies financières ne saurait suffire à justifier la décision du Conseil.

C. Dans ses réponses, la défenderesse met en doute la recevabilité des requêtes et prétend que les décisions attaquées se limitent à dispenser les requérants de l'épuisement des voies de recours internes. Sur le fond, elle affirme que le Conseil n'a pas renoncé à son pouvoir de décision dans le domaine des salaires et qu'il n'est pas tenu de suivre les recommandations des Organisations coordonnées. Il ne saurait être question d'une violation du principe de non-rétroactivité.

D. Dans leurs répliques, les requérants constatent que les lettres du 4 août 1993 s'analysent comme un rejet implicite de leurs réclamations, ouvrant droit à la saisine du Tribunal. Concernant le prétendu pouvoir de libre décision du Conseil, ils font valoir que l'Organisation a accepté de se référer aux procédures en vigueur au sein des Organisations coordonnées.

E. Dans ses dupliques, la défenderesse maintient que les requêtes sont irrecevables et réitère ses arguments sur le fond.

CONSIDERE :

1. Les requérants, fonctionnaires de l'ESO de grade 7, 8 ou 9, selon le cas, affectés au siège central de l'Organisation à Garching (Munich), demandent l'annulation de la décision implicite de rejet des réclamations qu'ils avaient adressées le 14 juin 1993 au Directeur général de l'ESO, après réception de leurs fiches de salaire pour le mois d'avril 1993, contre le refus de leur accorder, en exécution d'une décision prise le 1er avril 1993 par le Conseil d'administration (ci-après "le Conseil"), le plein montant de l'ajustement salarial décidé par les Organisations européennes coordonnées (ci-après, selon les contextes, les "Organisations coordonnées" ou la "coordination").

Sur les antécédents et le cadre juridique du litige

2. Il résulte du dossier que l'ESO, compte tenu du petit nombre de ses fonctionnaires, plutôt que de pratiquer une politique autonome en matière de rémunération de son personnel, a préféré suivre la politique salariale d'autres organisations internationales. Avant 1982, époque où ses services étaient installés en Suisse, elle a suivi le modèle de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN). A partir de cette année, à la suite du transfert de son siège en Allemagne, elle a opté pour la procédure d'ajustement appliquée pour l'Allemagne par les Organisations coordonnées, sans toutefois adhérer formellement à ce système.

3. Ce changement a été décidé par le Conseil à sa session du 2 décembre 1982. La partie essentielle de la décision est libellée comme suit :

"With regard to salaries ... to periodically decide on the adjustments of ESO salaries and allowances, based on the adjustment procedure of the Co-ordinated Organizations."

"Concernant les salaires ... d'ajuster périodiquement les salaires et allocations ESO sur base de la procédure d'ajustement des Organisations coordonnées."

La même décision délégua au Comité des finances le pouvoir de décider à l'avenir de l'ajustement des salaires selon ce critère, pratique suivie depuis; elle demandait en outre au Directeur général de proposer au Comité des finances et au Conseil les modifications correspondantes au Règlement combiné du personnel (Combined Staff Rules) et aux Règles applicables aux agents (Staff Regulations). Il est à noter que le Règlement relève de l'autorité exclusive du Conseil, alors que les Règles sont édictées par le Directeur général, sous réserve de l'approbation du Conseil. Il ne semble pas que la décision du 2 décembre 1982 ait donné lieu à des mesures d'application de caractère normatif, mais il résulte du dossier que l'Organisation a régulièrement répercuté sur son personnel, depuis cette époque, les décisions des Organisations coordonnées.

4. En juillet 1991, cette pratique fut consolidée par l'introduction de la disposition suivante dans les Règles applicables aux agents, sous l'article R IV 1.01 :

"When reviewing remuneration and allowances, the Council shall use as a guide the relevant decisions of the Co-ordinated Organizations.

The basic salary scales shall correspond to those applied by the Co-ordinated Organizations in Germany. The same applies to the allowances for international staff in Germany.

The basic salary scales and the allowances for international staff in Germany and Chile shall be approved by the Council."

"Le Conseil, lorsqu'il examine la question des rémunérations et allocations, doit prendre comme référence les décisions pertinentes des Organisations coordonnées.

Les barèmes des traitements de base doivent correspondre à ceux appliqués par les Organisations coordonnées en Allemagne. La même solution vaut pour les allocations du personnel international dont le lieu d'affectation est situé en Allemagne.

Les barèmes des traitements de base et allocations du personnel international en Allemagne et au Chili sont approuvés par le Conseil."

5. En 1992, les Organisations coordonnées décidèrent un ajustement des salaires de base de leur personnel en Allemagne, à compter du 1er juillet 1992. L'administration de l'ESO soumit, en conséquence, le 18 décembre 1992, une proposition au Comité des finances visant à ajuster les salaires de base de son personnel. Les ajustements se situaient entre 3,9 et 5,7 pour cent selon les grades. Il apparaît du dossier que l'administration avait aussitôt commencé à appliquer des barèmes conformes à la décision des Organisations coordonnées, en attendant leur entérinement par les autorités compétentes de l'Organisation.

6. La proposition de l'administration rencontra cependant des résistances au Comité des finances, où certaines délégations manifestèrent leur opposition à l'acceptation intégrale de la décision des Organisations coordonnées. Ces délégations proposèrent de n'accorder que les deux tiers de l'ajustement, à l'exemple du CERN, qui avait agi de la sorte à l'égard de son personnel. L'administration ayant maintenu sa position, il apparut impossible de trouver un accord à la session du 30 mars 1993 du Comité des finances et l'affaire fut transmise en conséquence au Conseil qui, à sa session du 1er avril 1993, à la suite d'une discussion à laquelle participèrent plusieurs délégations, confirma l'opinion majoritaire du Comité des finances. Le Conseil décida donc, lui aussi à la majorité, que l'Organisation acceptait l'ajustement fixé par les Organisations coordonnées seulement jusqu'à concurrence des deux tiers. C'est cette décision qui est à l'origine du présent litige.

7. Le personnel fut informé de cette décision par memorandum interne du chef de l'administration du 8 avril 1993, qui annonçait que le nouveau barème des salaires serait appliqué à partir des fiches de salaires pour le mois d'avril et qu'une correction rétroactive serait appliquée lors du paiement des salaires de juillet en vue de récupérer les sommes versées en trop.

8. Le 14 juin 1993, M. Meylan adressa au Directeur général une réclamation formelle en vertu de l'article R VI 1.02 des Règles applicables aux agents contre le refus, par l'administration, de lui accorder l'ajustement intégral des

salaires tel que décidé par les Organisations coordonnées, avec effet au 1er juillet 1992. Le requérant se réfère simultanément à la notification de la décision du Conseil du 1er avril 1993 par le memorandum interne du 8 avril 1993 et à la fiche de salaire individuelle pour le mois d'avril. Après avoir développé brièvement les motifs de sa réclamation, le requérant demande au Directeur général de renoncer à la procédure interne de recours devant la Commission consultative paritaire de recours et de l'autoriser à saisir directement le Tribunal. L'affaire étant de caractère principalement juridique, le requérant estimait en effet que la saisine de la Commission de recours n'aurait pas de sens (*would serve no real purpose*). Cette réclamation a été contresignée par 119 autres fonctionnaires de l'Organisation.

9. Dans une lettre adressée le 4 août 1993 à l'un des requérants, M. Warmels, le chef de l'administration fit connaître au destinataire que le Directeur général était d'accord pour renoncer à la saisine de la Commission de recours, compte tenu de ce que les faits étaient établis et de ce que, de toute façon, l'administration n'aurait en fin de compte pu faire autre chose que de confirmer la décision du Conseil et de rejeter le recours interne.

10. L'administration ne s'étant plus manifestée pendant le délai de carence, les requérants considéraient qu'ils se trouvaient en présence d'une décision de refus implicite et définitive et introduisirent leurs requêtes à la date du 27 octobre 1993.

Sur les arguments des parties

11. Les arguments indiqués par les requérants dans leurs réclamations et développés dans les actes de la procédure judiciaire peuvent être résumés comme suit :

a) Violation, par l'Organisation, de l'article R IV 1.01 des Règles applicables aux agents, codifiant une politique constamment suivie depuis 1982 en matière de rémunération, et atteinte à leurs droits acquis. Les requérants considèrent que l'ESO, ayant décidé en 1982 de suivre la politique salariale des Organisations coordonnées et codifié ultérieurement cet usage par l'introduction d'une disposition expresse dans les Règles, est liée par cette pratique tant que cette disposition statutaire n'a pas été amendée ou abrogée. Ils rappellent à ce propos le jugement 51 (affaire Poulain d'Andecy) où il est dit, conformément à l'adage *patere legem quam fecisti*, que toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni abrogée (considérant 3). Les requérants rappellent que, pendant toute cette période, l'Organisation a appliqué ponctuellement les normes des Organisations coordonnées, y compris les dispositions défavorables au personnel comme les prélèvements sur les salaires de 1984 et qu'elle ne saurait abandonner cette pratique tant que subsistent sa décision de 1982 et la disposition de l'article R IV 1.01 des Règles.

b) Violation, par l'Organisation, de l'obligation de motiver les actes faisant grief. Invoquant les considérations des jugements 899 (affaires Geisler No 2 et Wenzel No 3, considérant 17), 946, (affaire Fernandez-Caballero, considérant 6) et 1054, (affaires Chaintreuil et consorts, considérant 21), sur la portée de l'obligation de motivation, les requérants font valoir que le procès-verbal de la session du Conseil du 1er avril 1993 (doc ESO/Cou-479) ne permet de reconnaître, ni dans le rapport présenté à cette occasion par le Président du Comité des finances, ni dans les interventions de délégués nationaux, aucun motif articulé, sauf le désir de réaliser des économies budgétaires au dépens du personnel, considération que le Tribunal n'a pas reconnue comme un motif légitime (voir le jugement 990, affaire Cuvillier No 3, considérant 6).

12. Les requérants soulèvent encore la violation, par l'Organisation, du principe de la non-rétroactivité, en ce que la décision du Conseil, prise le 1er avril 1993, aurait rétroagi, dans ce qu'elle contient de négatif, au 1er juillet 1992, date fixée par les Organisations coordonnées pour la prise d'effet de l'ajustement des salaires. Le Tribunal comprend que cet argument n'est soulevé qu'à titre subsidiaire, en ce qu'il ne peut concerner logiquement que l'effet ratione temporis d'une mesure supposée, par ailleurs, comme valide en elle-même, ce que n'admettent pas les requérants.

13. L'Organisation défenderesse soulève préliminairement deux exceptions d'irrecevabilité. La première est tirée de l'absence de toute décision susceptible de recours, alors que la décision désignée par les requérants comme objet de leur recours, à savoir la lettre du 4 août 1993, relative à la renonciation à la procédure de recours interne, n'aurait aucune portée sur le fond du droit. La seconde exception concerne la conclusion des requérants visant à voir condamner l'Organisation à "tirer toutes les conséquences de droit" de l'annulation de la décision contestée du Conseil. La défenderesse considère que cette partie des conclusions dépasse le cadre de l'article VIII du Statut du Tribunal, qui ne laisserait au Tribunal qu'une option entre l'annulation de la mesure contestée et l'allocation d'une

indemnité.

14. S'agissant du fond, la défenderesse expose que les relations juridiques entre l'ESO et son personnel sont régies exclusivement par le droit interne de l'Organisation, à savoir le Règlement combiné du personnel, adopté par le Conseil, et les Règles applicables aux agents, règles d'exécution établies par le Directeur général avec l'approbation du Conseil. Ainsi, le système juridique de l'Organisation serait basé sur une hiérarchie des normes entre les deux niveaux de législation. Or, aux termes de l'article IV 1.01 du Règlement, règle fondamentale en la matière et libellé comme suit :

"The remuneration scales shall be determined and periodically reviewed by the Council."

"Les échelles de rémunération sont établies et périodiquement adaptées par le Conseil."

Ce serait le Conseil de l'ESO qui aurait le "pouvoir souverain" de déterminer le montant des salaires du personnel, sans être lié par les décisions d'autres organisations internationales ou des règles de droit subordonnées, comme les Règles applicables aux agents.

15. Ce serait dans l'exercice du pouvoir ainsi défini que le Conseil aurait, en 1982, décidé de prendre périodiquement des décisions en matière d'ajustement des salaires et allocations, en se basant sur la procédure d'ajustement des Organisations coordonnées. N'ayant pas adhéré à cet organisme, l'ESO n'aurait cependant aucune obligation de suivre toutes les décisions prises par cet organisme coordinateur : ses décisions ne seraient pour le Conseil pas plus qu'une simple "référence", qu'il serait libre de suivre ou non dans chaque cas particulier. Dans la plénitude de ses pouvoirs, le Conseil ne serait pas lié, non plus, par sa pratique antérieure. Quant aux dispositions de l'article R IV 1.01 des Règles applicables aux agents invoquées par les requérants, il s'agirait de règles d'un rang inférieur qui ne sauraient déroger à la règle supérieure de l'article IV 1.01 du Règlement combiné du personnel, qui réserve au Conseil le pouvoir de décider en toute souveraineté sur les salaires du personnel.

16. Concernant l'article R IV 1.01, tel qu'amendé en 1991, l'Organisation souligne qu'aux termes de ce texte les décisions pertinentes des Organisations coordonnées ne seraient utilisées qu'au titre de "directive" (guideline) par le Conseil ce qui constituerait pour le Conseil une indication flexible, et non une ligne de conduite rigide. Ainsi, rien dans le droit statutaire de l'Organisation ou dans ses rapports avec la Coordination européenne n'aurait pu limiter la liberté du Conseil de ne suivre que partiellement le dernier ajustement décidé par les Organisations coordonnées.

Sur la recevabilité

17. La première exception d'irrecevabilité manifeste la méconnaissance, par l'Organisation, du système contentieux organisé par le Statut du Tribunal.

18. Deux choses résultent en effet de la lettre laconique adressée aux requérants par le chef de l'administration sous la date de 4 août 1993, pour toute réponse à leurs réclamations : premièrement, que l'administration avait d'avance l'intention de les rejeter; deuxièmement, que pour cette raison, elle considérait comme superflu le passage devant la Commission consultative paritaire de recours. Dans ces conditions, il est inutile de spéculer sur le point de savoir si la lettre du 4 août 1993 doit être comprise comme décision explicite de rejet, ou si l'attitude prise par le chef de l'administration doit être considérée comme ayant donné ouverture au délai de carence prévu en cas de silence de l'administration. Dans l'une comme dans l'autre hypothèse, il y a lieu de considérer que, les moyens de recours internes ayant été épuisés par accord des parties, les requêtes remplissent toutes les conditions de recevabilité posées par l'article VII du Statut du Tribunal. L'exception d'irrecevabilité doit donc être rejetée.

19. Dans sa duplique, l'Organisation soulève un nouvel argument en ce qui concerne la recevabilité de la requête : les requérants se seraient trompés de décision en attaquant les décisions du 4 août 1993, mettant fin à la procédure de recours interne. En réalité, les décisions donnant ouverture à recours auraient été les feuilles de paie distribuées aux intéressés au cours du mois d'avril 1993. Les requêtes seraient donc mal dirigées et devraient par conséquent être rejetées comme irrecevables.

20. Le Tribunal ne saurait accepter ce raisonnement qui contrevient de plusieurs manières à la bonne foi qui doit régir les rapports entre l'Organisation et son personnel, même dans une situation contentieuse. Premièrement, il est inadmissible que l'Organisation introduise un nouveau moyen d'irrecevabilité dans sa duplique, à un moment où elle sait que les requérants ne sont plus en mesure de se défendre, alors que ce moyen s'appuie sur des faits connus déjà au moment de l'introduction du recours; cela d'autant plus que le nouveau moyen se trouve en contradiction

avec la position prise par l'Organisation dans sa défense. Deuxièmement, compte tenu du caractère laconique de la lettre du 4 août 1993, les requérants ont considéré avec raison qu'ils étaient en présence d'une carence de l'Organisation et c'est donc sous forme de recours en carence qu'ils ont introduit leurs requêtes. Troisièmement, à supposer même que la lettre du 4 août 1993 puisse être comprise comme décision de rejet au fond, terminant comme telle la procédure de recours interne, il serait encore clair que le délai de recours n'aurait pas été ouvert avant cette date. Quant à l'objet de la requête, il était en fin de compte sans importance qu'elle soit dirigée contre les feuilles de paie, ou contre les décisions portant rejet des recours internes, ou simultanément contre les deux.

21. En outre, la défenderesse considère comme irrecevables les conclusions des requérants dans la mesure où leurs requêtes visent à voir imposer à l'Organisation l'obligation de tirer les conséquences d'une éventuelle annulation de la décision litigieuse, c'est-à-dire, de verser au personnel l'ajustement complet, tel qu'il résulte de la décision des Organisations coordonnées. A son avis, une telle constatation dépasserait les limites des pouvoirs reconnus au Tribunal par l'article VIII de son Statut.

22. Il y a lieu de rappeler que l'article VIII, qui constitue l'une des dispositions fondamentales du Statut, se lit comme suit :

"Dans les cas visés à l'article II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert."

23. Il résulte de la première phrase de ce texte, qui reflète le droit commun en matière de contentieux administratif, qu'en cas d'annulation, l'Organisation concernée a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet du jugement rendu par le Tribunal, conformément à ses termes et à sa motivation. Lorsque le litige a pour objet des obligations pécuniaires, il est loisible au Tribunal, dans l'exercice de sa pleine juridiction, soit d'indiquer le montant de l'obligation, si celle-ci est susceptible d'être établie de manière suffisamment précise, soit, dans le cas où l'exécution exige des déterminations ultérieures ou implique un pouvoir d'appréciation, de renvoyer le dossier à l'administration pour qu'elle tire les conséquences des indications données dans le jugement.

24. Contrairement à ce que semble penser la défenderesse, la deuxième phrase de cet article ne constitue qu'une faculté de substitution, réservée à l'appréciation du Tribunal, dans le cas particulier où l'exécution d'obligations non pécuniaires rencontre des difficultés. Le fait que cette disposition mentionne la possibilité d'une "indemnité pour le préjudice souffert" n'exclut donc d'aucune manière le pouvoir du Tribunal de définir, en vertu de la première phrase de l'article VIII, les conséquences pécuniaires résultant de la méconnaissance, par une organisation, de ses règles statutaires ou de ses obligations contractuelles.

Sur la légalité de la mesure contestée et sur sa motivation

25. L'Organisation revendique donc, pour son organe dirigeant, le Conseil, le "pouvoir souverain" de déterminer la rémunération de son personnel. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de prendre position, dans son jugement 1118 (affaires Niesing No 2 et consorts), sur une revendication pareille de la part d'une autre organisation. Dans ce jugement, le Tribunal a fait comprendre que, sans doute, il appartient à chaque organisation internationale d'établir en pleine autonomie le statut de son personnel et de définir la structure de ses services. Toutefois, une fois l'administration constituée, les organes politiques et administratifs chargés, en qualité d'employeur, de la gestion du personnel, doivent respecter dans toutes leurs actions les principes généraux de la fonction publique internationale (considérants 9 et 10 du jugement cité).

26. En l'occurrence, il résulte des déclarations mêmes de la défenderesse que l'ESO, qui ne compte qu'un nombre réduit de fonctionnaires, plutôt que de se créer un système administratif propre, a préféré suivre la pratique d'autres organisations internationales, d'abord du CERN, ensuite, à partir de l'année 1982, des Organisations coordonnées. Il est vrai, comme le soutient l'Organisation, qu'à défaut d'avoir adhéré formellement à ce système, il n'existe aucune obligation externe, pour elle, de suivre les décisions de la coordination. Mais, par le fait d'avoir, le 2 décembre 1982, décidé de baser désormais les salaires de son personnel sur la procédure d'ajustement des Organisations coordonnées, le Conseil a assumé, à l'égard de son personnel, une obligation qui, à défaut de règles propres, fait désormais partie des garanties de son statut administratif.

27. Pour échapper à cette obligation, l'Organisation a tenté de minimiser la portée de ses propres textes statutaires. Ainsi, l'Organisation plaide que, selon la décision de 1982, la procédure d'ajustement serait seulement "basée" sur

la procédure de la coordination, et que selon l'article R IV 1.01 des Règles, il ne s'agirait que d'une directive sans force contraignante.

28. Le Tribunal ne peut pas accepter cette tentative qui vise à dénier toute valeur juridique aux décisions prises par l'Organisation en matière salariale et à refuser à son personnel la garantie de stabilité qu'il peut attendre de son statut et de ses contrats d'emploi. Contrairement à l'idée qu'elle essaie de suggérer en utilisant systématiquement l'expression de "politique salariale", il est en effet évident qu'en choisissant comme référence la procédure de la Coordination européenne, l'Organisation a introduit dans son ordre interne des éléments de solution juridiques qui, autrement, auraient dû faire l'objet de dispositions statutaires contraignantes. C'est bien cette conviction juridique qui a inspiré une pratique constante depuis l'adoption, en 1982, des normes de la coordination comme "base" de son système salarial.

29. La disposition réglementaire de l'article R IV 1.01, n'a pas pu affaiblir la portée de la décision de principe prise en 1982 : son premier alinéa prévoit en effet que l'Organisation "doit" (shall) utiliser comme directive les normes pertinentes de la Coordination en matière d'ajustement de ses rémunérations et allocations; le deuxième alinéa précise que les barèmes de rémunération "doivent" (shall) correspondre à ceux appliqués par les Organisations coordonnées en Allemagne. Dans le contexte statutaire dans lequel ces dispositions sont encadrées, il est évident que ses références formulent une obligation juridique. Les mots "shall use as a guide" impliquent bien une souplesse en ce sens que les décisions de la Coordination doivent être transposées mutatis mutandis dans la structure propre de l'Organisation; par contre, on ne saurait les interpréter comme ménageant à l'Organisation la liberté de ne suivre que partiellement ou de ne pas suivre du tout les décisions des Organisations coordonnées.

30. Sans doute, l'Organisation pourrait-elle changer de référence ou de système, à condition encore de respecter les procédures et les formes prévues à cet effet par ses règles statutaires; mais tant que subsiste le système établi, les fonctionnaires ont droit à ce que les garanties d'objectivité et de stabilité inhérentes à ce système leur soient conservées. Cette sécurité ne saurait être abandonnée par l'effet de décisions contingentes ou opportunistes. Le Tribunal renvoie à ce sujet aux considérations consacrées à l'une des méthodologies développées dans le cadre du "régime commun" de la famille des Nations Unies : voir les considérants 25 à 30 du jugement 1265 (affaires Berlioz et consorts), où il est dit ce qui suit : "cette méthodologie est un important facteur de stabilité, de prévisibilité et de transparence. [L'Organisation] est certes libre dans le choix de ses méthodes, mais une fois que celles-ci ont été établies, le personnel peut s'attendre à ce qu'elles soient respectées en toutes circonstances à son égard" (considérant 27). La même attitude a été prise dans le cas de la coordination européenne, en ce qui concerne les dispositions introduites par une organisation dans son ordre interne, en dehors d'une adhésion formelle, à l'instar de la défenderesse. Il s'agit du jugement 936 (affaires Geisler No 2 et Wenzel No 3), où il est dit en substance que les dispositions de la coordination "restent en vigueur tant qu'elles ne sont pas remplacées par d'autres dispositions", et que "le respect du droit existant comme la sécurité des rapports juridiques et la protection de la confiance légitime des fonctionnaires" exigent que, tant que les normes de la coordination sont en vigueur, les ajustements des rémunérations se maintiennent dans le cadre des paramètres indiqués par les Organisations coordonnées (considérants 15 et 16).

31. Ces considérations montrent l'inadéquation des motivations extériorisées lors de la séance du Conseil du 1er avril 1993 où fut décidée la mesure litigieuse, contre les objections vigoureuses du Directeur général. Cette discussion manifeste en effet une ignorance souveraine, de la part de plusieurs délégués gouvernementaux, des données découlant du système des Organisations coordonnées. Ainsi, le président du Comité des finances y déclara, à l'appui de la proposition soumise par sa Commission, qu'il y avait lieu de se séparer de la procédure des Organisations coordonnées en raison du fait "qu'il y avait eu un grand changement dans la situation depuis 1982" et qu'existaient actuellement "de très difficiles problèmes économiques dans la plupart des Etats membres de l'ESO". Cette position fut appuyée par plusieurs délégués, l'un d'eux déclarant pour toute explication de son attitude que "le monde avait considérablement changé" depuis 1982. L'attention fut attirée aussi dans la discussion sur l'écart entre les salaires payés par l'Organisation et les salaires dans les institutions de recherche nationales; or, des comparaisons de ce genre font précisément partie, mais sur une échelle bien plus large que les quelques instituts scientifiques proches de l'ESO, de la méthode qui a abouti à la définition du montant de l'ajustement établi par les Organisations coordonnées. Il est à retenir, en contraste, que l'une des délégations soutint à cette occasion la position du Directeur général, en faisant remarquer qu'on pouvait déjà constater une forte démotivation parmi le personnel et des difficultés à engager ou retenir des fonctionnaires de haute qualité.

32. Il apparaît de toutes ces considérations que la décision prise par le Conseil, le 1er avril 1993, à l'effet de réduire d'un tiers l'ajustement salarial dû au personnel en vertu de la décision des Organisations coordonnées, constitue une

décision arbitraire et qu'elle doit être comme telle tenue pour non valide. Par voie de conséquence, les décisions individuelles attaquées par les requérants, consistant à répercuter la décision du Conseil sur leurs rémunérations, doivent être annulées. Le dossier est renvoyé à l'Organisation pour prendre de nouvelles décisions, consistant à accorder aux requérants et aux intervenants la différence entre les salaires versés et le plein montant de l'ajustement litigieux, à partir du 1er juillet 1992.

33. Les requérants ayant eu gain de cause, il leur est alloué, à charge de l'Organisation, la somme de 25 000 francs français au titre de dépens.

34. Les interventions sont admises et les intervenants auront, sauf en ce qui concerne les dépens, les mêmes droits que les requérants, à condition de se trouver dans la même situation.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions implicites portant refus aux requérants de l'application intégrale de l'ajustement salarial en vertu des normes fixées par les Organisations coordonnées, sont annulées.

2. Les dossiers sont renvoyés à l'Organisation défenderesse pour qu'elle tire, en faveur des requérants et des intervenants, à partir du 1er juillet 1992, les conséquences de cette constatation de nullité.

3. L'Organisation versera aux requérants, pris collectivement, la somme de 25 000 francs français au titre de dépens.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, 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 1er février 1995.

William Douglas
Michel Gentot
P. Pescatore
A.B. Gardner