

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Allaert et Warmels (No 3)

Jugement No 1821

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formées le 8 août 1997 par M. Eric Jaak Allaert et M. Rein Herm Warmels -- dont c'est la troisième requête -- et régularisées le 17 novembre 1997, la réponse de l'ESO datée du 4 février 1998, la réplique des requérants du 11 mai et la duplique de la défenderesse du 31 juillet 1998;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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;

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

A. L'évolution de la politique de l'ESO en matière de rémunération de son personnel est décrite dans le jugement 1419 (affaires Meylan et consorts) rendu par le Tribunal le 1^{er} février 1995. En vertu d'une décision prise par le Conseil de l'Organisation en décembre 1982, l'ajustement périodique des salaires et indemnités versés au personnel international était basé sur les procédures d'ajustement appliquées par les Organisations coordonnées⁽¹⁾. Cette pratique fut consolidée par l'adoption, en juillet 1991, de l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel. Par la suite, en 1992, l'ESO a décidé de ne pas accorder à son personnel l'intégralité de l'ajustement fixé par les Organisations coordonnées. Saisi de la question, le Tribunal estima, dans son jugement 1419, que cette décision était arbitraire.

En mars 1995, l'ESO entama une procédure destinée à revoir la rédaction de l'article R IV 1.01 afin de tenir compte des enseignements du jugement 1419. Ce processus a débouché sur l'adoption par le Conseil, lors de sa réunion des 28 et 29 novembre 1995, d'un nouveau texte de l'article R IV 1.01 : le Conseil devait utiliser comme «une orientation» un indice correspondant au «taux d'ajustement» calculé en conformité avec la procédure des Organisations coordonnées; en examinant si cet indice devait être appliqué, le Conseil prendrait en considération les critères pertinents, dont la situation économique, budgétaire et sociale de l'Organisation et des Etats membres. Ce texte est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

Lors d'une réunion du Comité des finances tenue les 6 et 7 mai, le Directeur général proposa un ajustement des rémunérations, au 1^{er} janvier 1996, de 0,7 pour cent. Le document qui fut soumis au Comité indiquait que le taux d'ajustement recommandé par le Comité de coordination sur les rémunérations des Organisations coordonnées était de 1,3 pour cent en Allemagne et que ce taux était inférieur à l'indice national allemand qui s'établissait à 2,4 pour cent. Le Comité recommanda au Conseil l'approbation d'un ajustement de 0,7 pour cent et, les 10 et 11 juin, le Conseil a approuvé cette proposition.

Le 15 juillet 1996, les requérants ont reçu leurs feuilles de paie pour le mois de juillet 1996. Le 12 septembre, ils ont adressé au Directeur général des réclamations contre les décisions individuelles d'application (c'est-à-dire les feuilles de paie en question) de la décision générale du Conseil de n'ajuster leur salaire que de 0,7 pour cent. Saisie de la question, la Commission consultative paritaire de recours a soumis son rapport le 30 avril 1997. Dans ce rapport, elle déclarait recommander l'admission des recours pour les raisons suivantes : elle considérait que, si le Conseil avait compétence pour définir une politique salariale, il n'était pas libre d'ignorer ladite politique ou d'agir de manière arbitraire; en outre, la politique salariale de l'ESO demeurait celle des Organisations coordonnées; de surcroît, l'ajustement de 0,7 pour cent n'était justifié par aucune raison. Par des lettres du 13 mai 1997, qui constituent les décisions attaquées, le chef de l'administration a informé les requérants que le Directeur général maintenait sa décision.

B. Les requérants avancent quatre moyens.

Les décisions contestées violent le principe de la non-rétroactivité. L'ajustement accordé à compter du 1^{er} janvier 1996 affecte en réalité les traitements versés aux membres du personnel pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1995.

C'est en application d'un système illégal que les décisions contestées ont été adoptées. En effet, le système mis en place par l'Organisation laisse la porte ouverte à l'incertitude juridique, puisqu'il nie le principe même de l'ajustement, et par conséquent à l'arbitraire. En outre, il prive le texte de l'article R IV 1.01 de tout effet utile. Enfin, il est en contradiction avec les principes applicables à tout système de rémunération tels que définis par le Tribunal dans son jugement 1419 et avec le principe Noblemaire.

A supposer que le texte de l'article R IV 1.01 en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1996 autorise le Conseil à ne plus ajuster les rémunérations, les décisions contestées sont une violation de deux conditions essentielles d'emploi des requérants, c'est-à-dire le droit acquis à l'ajustement de leur rémunération et le principe général de droit au maintien de leur rémunération.

Enfin, l'administration a doublement violé le principe d'indépendance des fonctionnaires internationaux en adoptant les décisions contestées. Premièrement, elle s'est soumise à la volonté d'un Etat membre -- l'Allemagne -- sans mettre en question les objectifs qu'il poursuivait. Deuxièmement, elle a adopté une décision dont la véritable motivation est constitutive d'une violation du principe d'indépendance par ledit Etat membre. Dans cette mesure, l'administration a commis un détournement de pouvoir.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions du 13 mai 1997 en ce qu'elles n'accordent qu'un ajustement salarial de 0,7 pour cent à compter du 1^{er} janvier 1996 et de leur allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, l'ESO déclare regretter l'attitude des requérants. Elle trouve particulièrement inacceptables les critiques qu'ils ont émises à l'encontre d'un Etat membre.

Sur le fond, elle conteste la validité du moyen des requérants selon lequel les décisions contestées violent le principe de la non-rétroactivité. La proposition d'ajustement des salaires devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1996 et la décision du Conseil des 10 et 11 juin 1996 fait état de cette même date.

La défenderesse conteste que les décisions attaquées aient été prises en vertu d'un système illégal. Il ressort du jugement 1419 que la décision de principe prise en 1982 devait être annulée, afin que puissent être mises en œuvre les intentions de l'Organisation, lesquelles consistent aujourd'hui à assurer sa survie même. Les 28 et 29 novembre 1995, le Conseil de l'ESO a donc rapporté la décision en question dans le but exprès de rétablir le pouvoir souverain et autonome de l'Organisation de décider de sa politique de rémunération. La décision fut prise dans le respect de la procédure applicable.

Le Conseil ne s'arroge nullement le droit de décider arbitrairement de l'ajustement des salaires. Toutefois, depuis l'annulation de la décision de principe de 1982, il jouit d'une plus grande discrétion en la matière.

Le système adopté en 1995 n'est pas contraire aux principes généraux du droit. Il est douteux que le principe Noblemaire soit applicable à l'ESO et rien ne permet de conclure qu'il ait été violé dans les présentes affaires.

Le moyen des requérants selon lequel leurs droits acquis auraient été violés repose sur une supposition erronée : le Conseil de l'ESO n'a jamais eu l'intention de supprimer le mécanisme d'ajustement des salaires; il a tout simplement exclu pour l'avenir l'application automatique d'une méthode particulière d'ajustement. Par ailleurs, en l'espèce, le salaire des requérants a été augmenté.

L'indépendance de l'ESO ne peut être compromise que si un Etat membre essayait d'influencer l'administration au mépris des Statut et Règlement de l'Organisation. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

D. Dans leur réplique, les requérants signalent que l'administration leur a adressé des lettres au sujet des commentaires contenus dans les requêtes et jugés critiques à l'égard de l'Organisation ou de ses Etats membres. Ils voient dans cette démarche une pression indue exercée en cours de procédure.

Sur le fond, ils réitèrent leurs moyens.

Revenant sur l'illégalité du nouveau système d'ajustement, ils soutiennent que l'ESO ne saurait justifier sa décision par de simples considérations budgétaires. Quant à la violation de leurs droits acquis, le jugement 1419 avait expressément fondé des obligations pour l'ESO et ces obligations n'existent plus dans les présentes règles.

E. Dans sa duplique, la défenderesse explique que ses Etats membres sont préoccupés, en particulier, par le manque d'équilibre entre les salaires de son personnel et ceux des employés des instituts de recherche nationaux équivalents; la décision litigieuse a précisément pour objectif d'aplanir les différences existantes. Le nouveau système d'ajustement des salaires est légal et ne procède pas d'une décision arbitraire.

CONSIDÈRE :

1. L'objet des présentes requêtes est l'ajustement des salaires que l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO) a octroyé à ses fonctionnaires pour l'année 1996.
2. Les requérants attaquent les décisions du Directeur général refusant de donner effet à une recommandation favorable qu'ils avaient obtenue de la Commission consultative paritaire de recours. La Commission avait considéré que la décision du Conseil de l'ESO d'octroyer une augmentation des salaires de 0,7 pour cent seulement pour 1996, au lieu des 1,3 pour cent recommandés par les Organisations coordonnées, n'était pas valable, parce que la politique salariale de l'ESO ne prévoyait aucune méthodologie susceptible de produire des résultats stables, prévisibles et transparents.
3. En dépit de la base très claire sur laquelle la Commission de recours avait fondé sa recommandation en leur faveur, les requérants ont choisi d'exposer de nouveau, et longuement, l'ensemble des moyens qu'ils avaient fait valoir sans succès auprès de la Commission de recours. Comme on le verra le moment venu, ces moyens sont dénués de tout fondement. Les requérants ne présentent qu'un seul argument valable, et il est déterminant.
4. L'article R IV 1.01 du Règlement du personnel de l'ESO se lit comme suit :

«Pour la révision de la rémunération et des indemnités, le Conseil utilise comme une orientation un indice qui doit correspondre au taux d'ajustement calculé en conformité avec la procédure d'ajustement des salaires des Organisations coordonnées, en prenant en considération les ajustements des échelles de salaires des Organisations coordonnées pour l'Allemagne.

Lorsqu'il examine si, ou jusqu'à quel point, cet indice doit être appliqué comme hausse réelle des salaires, le Conseil prend en considération les critères pertinents, dont la situation économique, budgétaire et sociale prévalant dans l'Organisation comme dans les Etats membres.

Les échelles de rémunération de base et les indemnités du personnel international en Allemagne et au Chili sont approuvées par le Conseil.

*) La rémunération et les indemnités des membres du personnel en fonction dans des antennes hors d'Allemagne doivent être ajustées en appliquant une correction en fonction du coût de la vie, en vue d'obtenir un pouvoir d'achat égal en utilisant Munich comme ville de référence.

*) Applicable à compter du 8 juin 1995.»⁽²⁾

5. Lors de la réunion du Comité des finances de l'ESO des 6 et 7 mai 1996, le Directeur général a présenté un rapport recommandant un ajustement de 0,7 pour cent des salaires. Ce chiffre était très inférieur non seulement à celui de 1,3 pour cent fixé par les Organisations coordonnées, mais aussi à celui de l'augmentation de l'indice allemand des prix à la consommation qui était de 2,4 pour cent. La seule explication fournie pour justifier cette disparité semble être le désir de suivre «la pratique des augmentations de salaire basées sur le mérite et des ajustements de salaire adaptés à chaque membre du personnel». Il n'y a aucune analyse détaillée des raisons pour lesquelles l'ESO a retenu le chiffre de 0,7 pour cent plutôt qu'un autre. Le Comité des finances a néanmoins approuvé le rapport. Les augmentations de salaire en fonction du mérite ou de considérations individuelles sont à l'évidence l'antithèse des ajustements de l'échelle des salaires, lesquels ont pour but d'éviter une baisse de *tous* les salaires en termes de pouvoir d'achat.

6. A sa réunion des 10 et 11 juin 1996, le Conseil de l'ESO a adopté la recommandation du Comité des finances. Le procès-verbal de la réunion n'indique pas quels «critères pertinents», pour autant qu'il y en ait eu, ont été pris en considération.

7. Les principes définissant les limites du pouvoir d'appréciation dont jouissent les organisations internationales en ce qui concerne la détermination des ajustements de salaire de leur personnel ont clairement été établis dans plusieurs jugements du Tribunal de céans. On peut les résumer comme suit :

a) une organisation internationale est libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, à condition que la formule retenue respecte tous les autres principes du droit de la fonction publique internationale (voir le jugement 1682, affaires Argos et consorts, au considérant 6);

b) la méthodologie choisie doit permettre l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents (voir les jugements 1265, affaires Berlioz et consorts, au considérant 27, et 1419, affaires Meylan et consorts, au considérant 30);

c) lorsqu'une méthodologie se réfère à une norme extérieure mais autorise le conseil d'administration à s'écarter de cette norme, l'Organisation a le devoir de justifier des motifs pour lesquels elle a été conduite à ne pas suivre la norme de référence (voir le jugement 1682, encore au considérant 6);

d) si la nécessité de réaliser des économies est un facteur valable à prendre en compte pour l'ajustement des salaires, à condition que la méthodologie retenue soit objective, stable et prévisible (voir le jugement 1329 (affaires Ball et Borghini), au considérant 21), le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel n'est pas, en soit, un motif valable pour s'écarter d'une norme de référence préétablie (voir les jugements 1682, au considérant 7, et 990, affaire Cuvillier No 3, au considérant 6).

8. Le simple exposé des principes ci-dessus suffit pour conclure sans hésitation que les présentes requêtes doivent être admises. A supposer même qu'il soit possible de présenter sous un jour meilleur le processus adopté par l'ESO en considérant qu'il s'agit bien d'une méthodologie d'ajustement des salaires, il n'en est pas moins manifeste que ce processus ne produit pas de résultats stables, prévisibles et transparents. La règle fixée par le Tribunal est simplement un développement du principe général selon lequel une organisation ne saurait agir de façon arbitraire et doit adopter une méthodologie objective pour l'ajustement des salaires. Or, dans les affaires dont le Tribunal est saisi, l'ESO n'a pas prouvé que la décision prise n'était pas tout simplement arbitraire.

9. Lors de la réunion de la Commission de recours, l'ESO a été invitée à plusieurs reprises à expliquer de façon précise quels facteurs elle avait pris en considération dans sa décision, mais elle n'a pas été en mesure de fournir une réponse satisfaisante. Ce qui se rapproche le plus d'une norme objective est la suggestion selon laquelle les salaires de l'ESO «devraient être fixés à un niveau compatible avec celui observé en Allemagne dans le secteur de la haute technologie». Il n'y a cependant pas la moindre preuve, dans le dossier soumis au Tribunal, d'une quelconque comparaison avec les salaires offerts dans ce secteur. De même, l'ESO n'a jamais fourni la moindre explication quant aux facteurs ou statistiques pris en compte pour ramener le taux d'ajustement des salaires de 1,3 à 0,7 pour cent. Il n'y a d'ailleurs tout simplement pas de preuves du tout : la discussion qui a eu lieu au cours de la réunion du Conseil n'a pas été enregistrée et l'ESO, alors qu'elle avait eu largement la possibilité de le faire, n'a pas présenté de preuve à la Commission de recours et n'a pas tenté de corriger cette omission devant le Tribunal.

10. Non seulement l'ESO n'a pas retenu de méthodologie particulière, et encore moins de méthodologie respectant les critères susmentionnés du droit de la fonction publique internationale, mais elle ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article R IV 1.01 de son propre Règlement du personnel, cité au considérant 4 ci-dessus. Cet article prévoit l'utilisation de l'indice des Organisations coordonnées comme une «orientation». Il est tout simplement impossible de distinguer dans les décisions attaquées une quelconque orientation vers cet indice. De même, bien que l'article stipule que le Conseil est tenu de prendre en considération les «critères pertinents», rien ne prouve qu'il l'ait fait.

11. Dans ces conditions, et étant donné que l'ESO n'a institué aucune méthode qui lui aurait permis de tenir compte de facteurs autres que l'indice des Organisations coordonnées, le Tribunal ne peut qu'annuler les décisions attaquées et renvoyer le cas devant l'Organisation afin qu'elle calcule de nouveau l'ajustement des salaires pour 1996.

12. Comme indiqué au considérant 3 ci-dessus, les requérants ont fait valoir d'autres arguments qui, à juste titre, n'ont pas été retenus par la Commission de recours. Pour que l'examen de l'affaire soit complet, ces arguments seront brièvement mentionnés ci-après.

13. Les requérants affirment que les décisions attaquées sont rétroactives. Cet argument est apparemment basé sur le fait que, aux termes de l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel, l'ajustement pour 1996 doit être fondé sur les statistiques compilées par les Organisations coordonnées pour 1995. L'ajustement des salaires pour une année donnée, dans le but de refléter les conditions qui prévalaient l'année précédente, est une opération de nature entièrement prospective. L'ajustement n'a aucun effet sur les salaires passés ou les arriérés de paiements. L'ajustement au titre de l'année 1996 n'est pas un paiement lié aux salaires de 1995. Les fonctionnaires qui ont quitté l'Organisation avant la fin de 1995 n'y ont pas droit, alors que ceux qui sont entrés au service de l'Organisation après le 1^{er} janvier 1996 y ont pleinement droit. Il n'y a rien de rétroactif dans cette opération.

14. En grande partie pour la même raison, l'argument des requérants selon lequel les décisions attaquées portent atteinte à leurs droits acquis, est totalement infondé. L'ajustement des salaires a eu un effet «décalé dans l'avenir», puisqu'il s'est appliqué aux salaires des requérants en 1996. Ces derniers n'avaient aucun droit acquis à un niveau d'ajustement particulier ou à telle ou telle méthodologie. Ils ont, bien entendu, un droit légal à une méthodologie d'ajustement des salaires qui remplisse les critères susmentionnés, mais ce n'est pas la même chose qu'un droit acquis.

15. L'ultime argument des requérants est une tentative à la fois longue et diffuse de prouver que les Etats membres de l'ESO ont exercé une influence indue sur les décisions de l'Organisation relatives à l'ajustement des salaires. Cet argument est erroné dans la mesure où il laisse à penser que les Etats membres ont tenté de peser sur la gestion de l'Organisation, de façon illégale, en dehors du système de participation démocratique aux travaux des différents comités et du Conseil. On ne trouve en effet aucune preuve, de quelque nature que ce soit, à l'appui d'un tel argument. Toutes les observations et déclarations des Etats membres ont été faites dans le cadre approprié des organes législatifs de l'ESO. Si les requérants essaient de montrer que les Etats membres ont tenté d'exercer une influence sur la décision de l'Organisation par l'intermédiaire des comités ou du Conseil auxquels ils appartiennent, il n'y avait rien d'illégal à cela. Une organisation internationale n'existerait pas sans ses Etats membres, et le moyen légal par lequel ces Etats peuvent exercer une influence sur une organisation qu'ils ont créée consiste précisément à débattre, discuter et convaincre au sein des comités et du conseil d'administration de l'organisation elle-même. Cet argument révèle une certaine méconnaissance des principes du droit international.

16. Le Tribunal octroie aux requérants 10 000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le Tribunal annule les décisions attaquées.
2. Il ordonne à l'ESO de procéder à un nouveau calcul de l'ajustement des salaires de son personnel, applicable au 1^{er} janvier 1996, en conformité avec l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel et à la lumière du présent jugement.
3. Il octroie aux requérants 10 000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 6 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1999.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

A.B. Gardner

1. Ce système comporte : l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe (CE), l'Agence spatiale européenne (ASE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme.

2. Traduction du greffe.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.