

QUARANTE-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires DE LOS COBOS et WENGER

Jugement No 391

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formées par le sieur de los Cobos, Luis, et par la dame Wenger, Pauline, le 7 octobre 1978, la réponse de l'Organisation en date du 18 décembre 1978, les répliques des requérants datées du 28 février 1979, et la duplique de l'Organisation datée du 23 mai 1979;

Considérant que les deux requêtes portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision;

Vu les demandes d'intervention déposées par les personnes énumérées ci-après :

F. Agostini,

J. Ayusawa,

E. Borer,

R. Caldwell,

D.A. Depaoli,

M. Dubuis,

L.M. Echevarria,

I.M.C. Elsmark,

A. Erbuke,

K.E. Gordon,

J. Grandjean,

M.B. Guérin,

J. Jones,

S. Italici,

J.P. Klein,

B. Märsäter,

I.A. Martin-Cedillo,

C. Oliveira,

P.D. Pereira,

S. Price,

H.S. Sariyan,

K. Schramm,

P. Sutcliffe,
A. Taylor,
J. Tallien de Cabarrus,
M.O. Wells,
J. Abakoumoff
A.B. Ahlborn,
A. Ayusawa,
N. Bianco,
T. Bleuze,
F. Uehara-Bora,
A. Bosson,
R.P. Bouche,
C. Bouvier,
E. Boylan,
J. Brooks,
P.A. Byiers,
J. Cabrit-Custot,
D. Cartier,
S. Cazelais,
A. Cecconi,
R. Cerf-Rudowicz,
J. Chailleux,
S.L. Champenois,
C. Chan,
B.E.A. Cochet,
E. Comte,
F. Cottet-Dumoulins,
E. Coutelle,
P. Crottaz,
S.F. Dallemagne,

G. Davidson,
V.M. Davies,
Y. Dechavanne,
S.C. Devincenti,
J.P. Drevard,
M. Duenas de Araujo,
G. Fraize,
R. Geiger,
M. Giorgi,
M.T. Girod,
C. Gonnet-Limousin,
J. Gorka,
M.W. Graham,
C.J. Guiguet,
M. Hamouda,
J. Hartshorn,
D. Haywood,
R. Hecquet,
B. Hilton,
S.A. Hudson,
I.L. Jaccard,
S.O. Janssens,
G.M. Kitching,
C. Laborde,
E. Leuenberger,
B.J. Lewis,
N.R. Louis-Fernand,
L.J. Lozano,
J. de Markos,
R. Marti,
J. Martin-Erbina,

M. Mateo,
M. Mathez,
M. Meister,
L.M.L. Moachon,
N. Monod,
A.F.G. Moranges,
G. Morgan,
R. Morizot,
V. Narasimhan,
J. Neeser,
O.E. Niegemeier,
C. Nussbaumer,
B. Ottersgad,
P. Pearse,
S.J. Peters,
N. di Pirro,
R.A. Plunkett,
H. Raffestin,
H. Raux,
M. Richard,
M. Roberts,
A. Sanchez,
J. Sang,
L. Schael,
S. Schenk,
D.C. Sermondade,
M. Simon,
H. Skybar,
A. Stauffer,
D.E. Streeton,

C. Thomasson,

J.M. Thompson,

M. Touza,

M. Verger,

S. Walt.

Vu l'article II, paragraphe 2, et les dispositions 3.16, 3.2, 4.8, 14.4 et 14.5 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT);

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par les requérants n'ayant pas été admise par le Tribunal;

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

A. Dans une circulaire No 144 (série 6), datée du 21 juillet 1978, le sieur de los Cobos et la dame Wenger ont été informés, à l'instar des autres fonctionnaires du BIT, que le Directeur général, en application de l'article 4.8 du Statut du personnel, avait décidé de modifier temporairement les conditions d'emploi et les contrats d'emploi des fonctionnaires en service. Selon cette modification, quatre jours ouvrables devaient être chômés et non rétribués au cours de la période allant du 1er août 1978 au 31 janvier 1979. Le traitement net correspondant aux quatre jours chômés devait être retenu mensuellement pendant cette période. La retenue (2,2 pour cent) portait sur le traitement net des fonctionnaires de la catégorie des services généraux et le traitement net majoré ou minoré des ajustements de poste des fonctionnaires des catégories organique et supérieure. Elle ne s'appliquait pas aux différentes indemnités et allocations et ne modifiait pas le montant des contributions et des cotisations payables à la Caisse commune des pensions et à la Caisse pour la protection de la santé du personnel. Cette mesure était applicable à tous les agents visés à l'article 4.8 du Statut du personnel, sauf les experts, les fonctionnaires des services généraux extérieurs, les agents à mi-temps ou en congé sans traitement, en retraite anticipée ou ayant accepté la cessation de leur contrat permanent.

B. Le 18 septembre 1978, les requérants, ayant constaté que cette décision s'était matérialisée par un changement de leur rémunération perçue le 20 août 1978 (date de la décision attaquée devant le Tribunal de céans), adressèrent au Directeur général, ce même 18 septembre 1978, un recours qui fut rejeté le 21 septembre 1978.

C. Devant le Tribunal, les requérants soutiennent que la décision du Directeur général, annoncée par une circulaire sans modification des textes applicables, est mal fondée en droit parce que : elle passe outre à l'article 3.16, qui énonce de façon limitative les retenues pouvant être opérées sur le traitement; elle porte atteinte aux droits acquis, que leur reconnaissent les articles 4.8 et 14.5, car elle entame leur salaire net, dont le versement assuré avait été l'un des motifs les ayant incités à accepter de servir au BIT; selon l'article 14.4, les dérogations au Statut du personnel ne sont possibles qu'avec l'assentiment de l'intéressé; la décision a été prise à l'instigation du Syndicat du personnel à la suite d'une consultation par questionnaire de tout le personnel, qui s'est déroulée dans des conditions entachées de nombreux vices et qui est incompatible avec les statuts dudit syndicat; elle est entachée d'erreur de droit en ce qu'elle lèse des situations individuelles en s'appuyant sur une prétendue volonté majoritaire; elle porte atteinte au principe du service fait; elle enfreint le principe d'égalité, du fait des exclusions de son champ d'application; elle est contraire à l'article 3.2, selon lequel les traitements sont fixés sur une base annuelle et sont payés en douze mensualités égales; elle n'a pas été prise dans l'intérêt de l'Organisation car les prestations aux Etats Membres ne s'en sont pas trouvées améliorées. Dans leurs conclusions, ils demandent au Tribunal : a) d'ordonner l'annulation de la circulaire No 144 ainsi que la décision d'application individuelle, ainsi que toute réduction qui interviendrait sur les traitements des requérants après le mois d'août 1978; b) de condamner l'administration à verser aux requérants les différences de salaires indûment retenues dès le mois d'août 1978; c) de condamner l'administration à verser aux requérants la somme de 10.000 francs chacun au titre des frais qu'ils ont exposés.

D. L'Organisation répond que la décision, suggérée par le Syndicat du personnel parlant au nom d'une large majorité des membres du personnel, a été dictée par la situation financière extrêmement difficile de l'Organisation au lendemain du retrait des Etats-Unis et a été prise avec l'autorisation unanime de la Commission du programme, des finances et de l'administration du Conseil d'administration. Cette mesure a permis d'éviter de devoir licencier près d'une cinquantaine de personnes, dont certaines parmi les moins rémunérées. Elle est analogue au chômage

forcé dans l'industrie privée, puisqu'elle a consisté en une réduction du temps de travail assortie d'une réduction correspondante des salaires. Le Directeur général l'a prise en vertu du pouvoir que lui reconnaît l'article 4.8, qui seul est applicable en l'espèce et qui ôte au salaire tout caractère d'élément contractuel de la situation du fonctionnaire, et ce faisant, il a observé les conditions de compétence et de forme : il a obtenu l'autorisation du Conseil d'administration. Aucune modification des statuts n'était nécessaire. L'intervention du Syndicat et l'appui qu'il a donné n'ont de pertinence que dans la mesure où ils révèlent une convergence frappante de ses analyses et de celles du Directeur général quant à la gravité de la situation et au remède à y apporter. L'Organisation nie que les droits acquis visés par l'article 4.8 (où ils signifient seulement qu'il ne peut y avoir d'effet rétroactif au détriment du personnel) et le principe du service fait aient été enfreints. Le Directeur général aurait pu d'ailleurs fonder la réduction des salaires uniquement sur celle du temps de travail, sans invoquer l'article 4.8, ou même, en l'invoquant dans toute sa rigueur, réduire la rémunération sans réduire la durée du travail. Enfin, en ce qui concerne le principe de non-discrimination invoqué par les requérants, il exige non seulement de ne pas traiter de manière différente des personnes qui se trouvent dans des situations comparables, mais également de ne pas traiter de manière identique des personnes qui ne se trouvent pas dans la même situation. Or les personnes exclues de l'application de la mesure contestée appartenaient à des régimes différents. L'Organisation conclut en conséquence au rejet des requêtes en tant que mal fondées.

E. Dans leur réplique, les requérants constatent que l'Organisation n'a donné aucun détail chiffré sur l'utilisation de la retenue. Ils relèvent une contradiction de la défenderesse qui, d'un côté, déclare que le Syndicat n'a eu aucun rôle statutaire à jouer en l'espèce, mais reconnaît, d'un autre côté, que le Directeur général s'est fondé sur la volonté du personnel, telle qu'elle s'est dégagée de la consultation par le Syndicat. Or cette consultation était illégale et a été entachée de graves vices. Ils maintiennent que leurs droits acquis ont été violés : l'article 4.8 ne confère pas un pouvoir sans limite et, comme cette disposition l'énonce elle-même, le Directeur général ne peut, en l'appliquant, porter atteinte aux autres dispositions du Statut. La réduction du traitement ordonnée a enfreint le principe de l'immutabilité des dispositions contractuelles et statutaires relatives au montant des traitements. D'autre part, la quantité de travail n'ayant, elle, pas été réduite, les fonctionnaires n'ont pas été intégralement payés pour le service fait. Pour la même raison, il n'y a pas eu non plus de chômage forcé. De plus, l'analogie avec le secteur privé est d'autant moins vraie qu'en l'absence de négociations collectives, l'intangibilité du traitement est la seule garantie du fonctionnaire. Les motifs tirés par la défenderesse de la prétendue crise sont sans fondement, l'Organisation ayant été prévenue deux ans auparavant du retrait des Etats-Unis. L'Organisation cherche à se donner le "beau rôle" en prétextant qu'elle a défendu l'emploi et à noircir les requérants, qu'elle accuse de manquer de solidarité. En vérité, les requérants ont pris la défense de la fonction publique internationale contre des agissements sans fondements valables, illégaux en la forme, qui n'ont fait qu'accroître la confusion et la complexité administrative aux frais du personnel et nullement dans l'intérêt du service.

F. Dans sa duplique, l'Organisation remarque qu'il faut distinguer le niveau du salaire, au vu duquel le fonctionnaire a accepté de servir et auquel il a acquis un droit, et le montant, qui peut fluctuer selon les circonstances sans compromettre ce niveau. Elle estime que les requérants n'ont pas démontré que l'analogie avec les pouvoirs d'un chef d'entreprise soit mal fondée. Au demeurant, cette réduction, très temporaire, s'insérerait dans un ensemble de mesures, notamment le congé compensatoire de quatre jours, qui excluent tout grief. Ce que les requérants contestent, c'est davantage l'opportunité de la mesure que sa légalité. Enfin, leur argumentation est fautive en ce qu'elle équivaut à assimiler les droits contractuels à des droits acquis.

CONSIDERE :

Sur la procédure :

1. La dame Wenger et le sieur de los Cobos ont déposé chacun, contre l'Organisation, une requête et une réplique qui, abstraction faite de questions sans importance en l'espèce, reposent sur les mêmes faits, invoquent les mêmes moyens et portent les mêmes conclusions. Pour sa part, l'Organisation a produit une réponse et une duplique identiques dans les deux procédures. Il y a donc lieu de joindre celles-ci et de statuer à leur sujet dans un seul jugement.

2. L'Organisation déclare dans sa réponse : "... Le moins que l'on puisse dire" des requérants "est qu'ils ne manifestent pas un attachement évident aux objectifs et aux principes dont se réclame l'OIT ...". Les requérants invitent le Tribunal à faire biffer cette phrase, qu'ils considèrent comme injurieuse à leur égard. En réalité, si le passage incriminé met en cause la conformité des idées des requérants aux fins visées par l'Organisation, il ne porte pas atteinte à l'honneur. Loin d'être injurieux, il ne se départit pas de la courtoisie requise des plaideurs. Sa

suppression ne se justifie pas.

3. L'Organisation exprime un doute sur l'intérêt pour agir des requérants et, dès lors, sur la recevabilité des requêtes. Elle fait valoir que si les requérants convertissent en argent les jours de congé qu'elle leur a imposés, ils lui auront consenti "une sorte de prêt", "moyennant un intérêt substantiel". Ce n'est là cependant qu'une hypothèse, qui n'exclut pas tout intérêt des requérants à l'admission de leurs conclusions.

Sur le rôle du Syndicat du personnel :

4. Les requérants soutiennent que le Syndicat du personnel a agi contrairement aux buts et aux moyens d'action prévus par ses statuts en faisant proposer, aux dépens d'une partie des fonctionnaires, des réductions de traitement et du temps de travail destinées à éviter le licenciement d'autres agents. Ils reprochent notamment au Syndicat d'avoir consulté l'ensemble du personnel au lieu de ses seuls membres, recueilli des réponses nominatives et signées, ainsi qu'omis de faire contrôler les opérations de vote.

Le Tribunal n'est pas compétent pour juger l'activité du Syndicat et de ses organes. En l'espèce, les griefs soulevés par les requérants n'ont de valeur que dans la mesure où l'Organisation a tenu compte des résolutions que lui a présentées le Syndicat. Aussi seront-ils repris ultérieurement, en tant que de besoin, dans le cadre de l'examen de la décision attaquée.

Sur les droits acquis :

5. Selon l'article 4.8 du Statut du personnel, "Le Directeur général peut, sans porter atteinte aux droits acquis des fonctionnaires, modifier les termes de tout contrat d'emploi afin de les rendre conformes à toute mesure relative aux conditions d'emploi des fonctionnaires que la Conférence générale ou le Conseil d'administration peuvent décider d'appliquer aux fonctionnaires en service."

Les requérants prétendent que le Directeur général a violé leurs droits acquis, au mépris de cette disposition, en réduisant leur salaire de 2,2 pour cent du 1er août 1978 au 31 janvier 1979, soit pour six mois.

6. Un droit est acquis si son bénéficiaire peut en exiger le respect, nonobstant toute modification de texte. Tel est le cas, notamment, dans une double hypothèse.

D'une part, il y a lieu de considérer comme acquis un droit conféré par une disposition statutaire ou réglementaire et assez important pour avoir déterminé un agent à s'engager au service d'une organisation. Réduire ce droit sans le consentement de son titulaire, c'est porter atteinte aux conditions d'emploi sur le maintien desquelles les fonctionnaires peuvent compter.

D'autre part, le caractère acquis de droits résulte aussi des clauses contractuelles qui les prévoient et que les parties ont tenues pour intangibles. Il s'ensuit que tous les droits contractuels ne sont pas acquis, fussent-ils de nature pécuniaire; encore faut-il que les parties aient exclu expressément ou implicitement leur restriction. Si le principe du paiement d'une indemnité peut faire l'objet d'un droit acquis, il n'en est pas nécessairement de même du mode de calcul de la prestation due, c'est-à-dire de son montant.

7. En l'espèce, le traitement que la mesure incriminée a diminué de 2,2 pour cent durant six mois a été fixé par voie contractuelle pour chacun des requérants, à leur nomination, puis postérieurement. Le droit à ce traitement ne résulte donc pas d'une disposition statutaire ou réglementaire, mais il a un caractère contractuel. Dès lors, il n'est soustrait à toute modification que si les parties l'ont tenu pour immuable.

Vraisemblablement, au moment d'arrêter le salaire de base des requérants, puis ses adaptations successives, les parties n'ont pas envisagé les circonstances dans lesquelles l'Organisation fut amenée à prendre la décision attaquée. Il s'agit ainsi de supputer si, normalement, au cas où les parties eussent prévu ces circonstances, elles auraient attribué un caractère invariable aux montants alloués.

La réduction opérée est non seulement peu importante, mais limitée à une courte période. Manifestement, en leur qualité d'anciens fonctionnaires qui ont bénéficié au cours des années d'augmentations de traitement et d'indemnités, les requérants ont reçu, pendant la durée de la réduction, une somme supérieure au montant de leur salaire de base. En outre, la décision attaquée s'inspire du souci de conserver au service de l'Organisation des fonctionnaires qui, s'ils n'avaient pas pu être rémunérés au moyen des sommes retenues aux requérants, auraient été

congruents. Elle était donc conforme aux buts de l'Organisation, qui doit se préoccuper, dans l'intérêt des travailleurs, de préserver leur emploi aussi bien que de protéger leurs conditions d'engagement. Au demeurant, il résulte des indications des requérants eux-mêmes que l'Organisation était fondée à s'appuyer sur l'approbation d'une fraction importante des fonctionnaires occupés à son siège. Peu importe dès lors que l'action entreprise par le Syndicat soit couverte ou non par la lettre de ses statuts et que le mode de consultation du personnel échappe à toute critique. Dans ces conditions, il n'est pas exclu que, si les parties avaient imaginé, lors de la conclusion des contrats et de leurs révisions postérieures, les difficultés où l'Organisation s'est trouvée en 1978, elles n'auraient pas considéré comme absolument intouchables les salaires convenus, mais eussent au contraire consenti à la modique amputation qu'ils ont subie momentanément. Autrement dit, la violation des droits acquis n'est pas établie.

Sur le principe du service fait :

8. Selon le principe du service fait, soit une règle de la fonction publique internationale aussi bien que nationale, le droit des fonctionnaires à leur traitement dépend de l'accomplissement du travail qui leur est assigné. Point n'est besoin d'examiner si la réduction des traitements sans réduction du temps de travail lèse ce principe. Dans le cas particulier, la diminution du traitement s'est accompagnée d'une diminution correspondante des jours de travail. Quels qu'aient été les motifs de ce congé forcé, le principe du service fait n'a pas été méconnu.

Sur l'égalité de traitement :

9. La décision attaquée ne s'applique pas à diverses catégories de fonctionnaires, notamment aux experts, aux agents des services généraux des bureaux extérieurs, ainsi qu'à ceux qui ont quitté volontairement leur emploi ou accepté de n'être occupés que partiellement. Les requérants, qui ne font pas partie du personnel soustrait à la mesure incriminée, se plaignent d'une inégalité de traitement.

Ce moyen ne peut être retenu. Le principe d'égalité exige que les personnes qui se trouvent dans une situation semblable fassent l'objet de mesures semblables, et que celles dont la situation diffère soient soumises à un régime différent. En revanche, le même principe n'est pas violé par le traitement différent de situations dissemblables. Or, comme l'Organisation le prétend à juste titre, la situation des agents que ne vise pas la décision attaquée se distingue de celle des requérants par des particularités qui justifient l'inégalité critiquée. Ainsi, au contraire des requérants, la plupart des experts sont rémunérés par des ressources étrangères à l'Organisation; quant aux faveurs accordées au personnel des services généraux des bureaux extérieurs, elles s'expliquent par la modicité de ses revenus, soit par des considérations sociales; de plus, les autres agents prétendument privilégiés par rapport aux requérants ont contribué d'eux-mêmes à alléger le budget de l'Organisation.

Sur les autres moyens des requêtes :

10. Les requérants reprochent à l'Organisation de s'être fondée sur les résolutions adressées par le Syndicat du personnel, celles-ci ayant été adoptées dans des conditions irrégulières, n'exprimant pas la volonté de l'ensemble des agents et, en tout cas, ne pouvant entraîner la modification de la situation individuelle de chaque fonctionnaire visé par la décision attaquée. Tout au plus ce grief serait-il pertinent si la mesure incriminée avait pour seule base les résolutions votées sur l'initiative du Syndicat. Tel n'est cependant pas le cas. Ainsi qu'il résulte du dossier, l'Organisation a considéré ces résolutions comme un élément d'appréciation parmi d'autres, ce qui était admissible d'après les développements précédents. En réalité, elle a agi non seulement par égard aux désirs d'une partie plus ou moins importante de son personnel, mais surtout pour des raisons objectives qu'elle tenait avec raison pour conformes à ses buts.

11. Les requérants invoquent encore la violation des articles 14.4 et 14.5 du Statut du personnel, sans préciser en quoi elle consiste. Ces dispositions, qui concernent les dérogations et les amendements au Statut lui-même, n'excluent pas l'application de l'article 4.8, qui a trait à la modification des contrats d'emploi et sert d'appui à la décision attaquée.

12. Si l'article 3.2 du Statut du personnel prescrit que les traitements sont payés en douze mensualités égales, il ne vise que ceux qui sont "fixés sur une base annuelle". Cette condition n'est pas remplie en l'espèce, les salaires réduits de 2,2 pour cent l'ayant été pour un semestre seulement.

13. Les requérants se prévalent à tort de l'énumération limitative des retenues, telle qu'elle figure à l'article 3.16 du Statut du personnel. Ce texte cède le pas à la disposition spéciale de l'article 4.8, en vertu duquel l'Organisation a

agi.

14. Peu importe que la décision attaquée n'ait pas modifié formellement le Statut du personnel ou les contrats individuels des fonctionnaires qu'elle concerne. Le caractère temporaire de la mesure incriminée s'opposait à une révision du Statut. Quant aux contrats individuels, ils ont été amendés implicitement pendant six mois aux conditions prévues par l'article 4.8 du Statut.

15. Enfin, pour les motifs déjà exposés, il est inexact de soutenir que la décision attaquée est contraire à l'intérêt de l'Organisation. Si elle n'a pas profité aux Etats Membres, elle répondait aux buts de l'Organisation, c'est-à-dire à son intérêt tel que le concevaient ses fondateurs.

Sur les dépens :

16. Les requêtes étant écartées, leurs auteurs n'ont pas droit aux dépens qu'ils réclament.

Sur les interventions :

17. Les interventions suivent le sort des requêtes.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les interventions sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 avril 1980.

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy