

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaires Dierickx, Franza et Warmels (n° 4)

Jugement n° 1996

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formées par M. Philippe Dierickx, M. Francis Franza et M. Rein Herm Warmels -- sa quatrième -- le 2 décembre 1997 et régularisées le 24 mars 1999, la réponse de l'ESO en date du 30 septembre, le mémoire en réplique des requérants du 13 décembre 1999 et la duplique de l'Organisation datée du 17 mars 2000;

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 salariale de l'ESO et une partie des faits pertinents au présent litige sont décrites, sous A, dans les jugements 1419 (affaires Meylan et consorts) et 1821 (affaires Allaert et Warmels n° 3) respectivement prononcés les 1^{er} février 1995 et 28 janvier 1999.

En novembre 1995, le Conseil de l'Organisation décida de modifier l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel afin que l'indice calculé par le Comité de coordination sur les rémunérations du système des organisations coordonnées ⁽¹⁾ ne soit plus utilisé qu'à titre d'«orientation» à la révision de la rémunération et des indemnités des membres du personnel de l'ESO et que «la situation économique, budgétaire et sociale prévalant dans l'Organisation comme dans les Etats membres» soit prise en considération par le Conseil «[l]orsqu'il examine si, ou jusqu'à quel point, cet indice doit être appliqué».

Le Comité de coordination recommanda, pour 1997, un ajustement des rémunérations de 1,6 pour cent en Allemagne. L'administration de l'ESO proposa au groupe de travail du Comité des finances d'appliquer un ajustement de 0,6 pour cent à compter du 1^{er} juillet 1997 -- soit un ajustement de 0,3 pour cent pour l'ensemble de l'année 1997 -- afin de prendre en compte, notamment, l'évolution du produit intérieur brut dans la majorité des Etats membres et la situation budgétaire «particulièrement difficile» de l'ESO. Le 15 avril 1997, le groupe de travail indiqua sa préférence pour un ajustement nul. Par lettre du 29 avril, quatre représentants du personnel protestèrent auprès des membres du Conseil et du Comité des finances contre la volonté de certaines délégations de réduire les émoluments du personnel. Les 8 et 9 mai, le Comité des finances recommanda au Conseil l'application d'«un ajustement ... de 0,0 %». Les 4 et 5 juin 1997, le Conseil décida de ne pas ajuster les rémunérations du personnel pour l'année 1997.

Le 6 août, les requérants contestèrent auprès du Directeur général leurs feuilles de paie pour le mois de juillet 1997, reçues le 14 du mois, premières décisions individuelles d'application de la décision générale du Conseil. Ils demandaient à être exemptés de la procédure de recours interne. Par lettre du 4 septembre 1997, qui constitue la décision attaquée, le chef de l'administration les autorisa, au nom du Directeur général, à se pourvoir directement devant le Tribunal de céans, rejetant par là même implicitement leurs demandes.

B. Les requérants font valoir que l'Organisation, pour déterminer les ajustements de 1997, s'est fondée sur les rémunérations versées au personnel en 1996. Or le Tribunal, dans son jugement 1821, a considéré que ces montants étaient illégaux. Ils plaident donc l'erreur de fait en ce que le caractère illégal des salaires de 1996 affecte «de manière mécanique» la légalité des rémunérations en 1997. Ils ajoutent que l'ESO a violé 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, tels qu'ils avaient été rappelés par le Tribunal dans le jugement 1821. Cela est notamment le cas puisque le processus critiqué par le Tribunal n'a pas été modifié et que

les raisons du refus d'ajustement sont inconnues, laissant apparaître «le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel». Enfin, la décision contestée s'expose, selon les requérants, aux mêmes griefs que ceux relevés au considérant 10 du jugement 1821, c'est-à-dire que l'ESO ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article R IV 1.01 de son propre Règlement du personnel.

Les requérants demandent l'annulation de la décision contestée et des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse relève que le Tribunal, par son jugement 1821, a reconnu la liberté qu'a une organisation internationale de choisir son système d'ajustement des salaires et de faire usage de son pouvoir d'appréciation, pour autant qu'elle s'en explique, si elle désire s'écarter d'une norme de référence extérieure. Elle estime qu'il s'agit donc de déterminer si le Conseil de l'ESO avait des raisons valables de ne pas appliquer l'indice des organisations coordonnées pour 1997 et elle produit des documents reflétant les discussions qui ont eu lieu au sein du Comité des finances quant à la mise en œuvre des critères énoncés dans l'article R IV 1.01.

Elle fait valoir que le Conseil, en prenant sa décision, a pris en compte les critères suivants : la situation économique et budgétaire prévalant à l'ESO comme dans les Etats membres ainsi que la nécessité de conserver des niveaux de salaire compétitifs et de prendre en considération la situation sociale du personnel en maintenant son pouvoir d'achat. Premièrement, le Conseil considéra que la situation budgétaire de l'Organisation restait critique étant donné les restrictions budgétaires auxquelles les Etats membres étaient confrontés. C'est pourquoi il décida d'aligner les rémunérations à l'ESO sur celles d'autres organisations internationales scientifiques. Deuxièmement, le Conseil compara l'évolution des rémunérations à l'ESO à celle que connaissaient les industries de pointe et les instituts publics de recherche allemands «de manière à motiver le personnel et à assurer la compétitivité de l'organisation par rapport à des emplois comparables dans l'industrie». Troisièmement, le Conseil tint à diminuer l'écart entre l'évolution de l'inflation dans l'Etat hôte et celle des salaires à l'ESO. La décision du Conseil était donc motivée et justifiée.

D. Dans leur réplique, les requérants mettent en doute la bonne volonté de l'ESO et l'accusent d'avoir utilisé de manœuvres dilatoires dans la procédure. Ils contestent le caractère probant des documents produits en ce qu'il s'agit de documents du Comité des finances et non de l'organe ayant pris les décisions, c'est-à-dire le Conseil. Or les délégations peuvent modifier leurs positions -- et a fortiori leurs motivations -- devant le Comité des finances et devant le Conseil. Ils relèvent que l'Organisation a indiqué que les Etats membres ont exprimé leurs positions dans le cadre de sessions et de réunions restreintes pour lesquelles il n'y a pas eu de compte rendu ni de procès-verbal complet. Par conséquent, le Tribunal ne peut exercer son contrôle. Ils ajoutent que le pouvoir d'appréciation reconnu par le Tribunal aux organes directeurs des organisations internationales n'est pas sans limites.

A titre subsidiaire, les requérants soutiennent que les arguments présentés dans la réponse comme étant ceux ayant prévalu lors de l'adoption des décisions indirectement contestées ne peuvent fournir une base légale à ces dernières. Premièrement, ils contestent les arguments de l'ESO quant à la situation financière de l'Organisation : ils font valoir que la volonté des Etats membres d'aligner les salaires sur ceux d'autres organisations internationales scientifiques n'est pas un argument «juridiquement recevable» et que l'ESO se basait sur des chiffres erronés. Deuxièmement, ils critiquent les comparaisons faites en ce qu'elles ne prennent comme référence que des employeurs allemands alors que l'article R IV 1.01 dispose que c'est la situation dans les Etats membres qui doit être prise en compte. Ils rappellent également que les fonctionnaires nationaux auxquels ils sont comparés jouissent de la sécurité de l'emploi, ne sont généralement pas expatriés et n'ont pas à travailler dans une ou plusieurs langues étrangères et dans un environnement multiculturel. Ils affirment par ailleurs que la défenderesse a produit des versions tronquées des études auxquelles elle se réfère et a notamment omis les passages indiquant que la compensation de l'expatriation était moins élevée à l'ESO que dans l'industrie allemande et que la durée limitée des contrats à l'ESO était désavantageuse. Ils font observer que si tous les ajustements de salaire depuis 1996 ont fait l'objet d'une contestation cela montre bien que l'objectif visé, à savoir «motiver le personnel», n'a pas été atteint. Troisièmement, la volonté du Conseil d'indexer l'ajustement des traitements du personnel de l'ESO sur l'évolution de l'inflation en Allemagne est clairement affirmée dans la réponse de l'Organisation. Or cela n'est pas prévu par les textes en vigueur.

Les requérants concluent que la décision relative à l'ajustement des rémunérations pour 1997 a été prise sans recourir à une méthodologie permettant «l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents», comme l'exige le Tribunal.

E. Dans sa duplique, l'ESO expose les contraintes auxquelles elle a dû faire face pour résoudre les conflits liés aux

ajustements de salaire depuis 1996. Elle estime avoir suffisamment motivé ses décisions, notamment dans sa réponse à la présente requête, qui «exprime fidèlement la position du Conseil de l'ESO». Elle soutient que l'application des critères énoncés dans l'article R IV 1.01 implique nécessairement la reconnaissance du pouvoir d'appréciation du Conseil.

Répondant aux arguments des requérants, l'ESO fait valoir que les membres du personnel scientifique employés par les institutions publiques de recherche allemandes ne jouissent pas de la sécurité de l'emploi car ils ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire et que les difficultés liées à l'expatriation sont compensées, à l'ESO, par une indemnité d'expatriation. Enfin, la défenderesse nie que les chiffres sur lesquels elle fonde ses arguments soient erronés et que le seul critère pris en compte soit l'évolution de l'inflation en Allemagne, bien que la prise en compte de ce critère soit un moyen d'éviter l'érosion du pouvoir d'achat de son personnel.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants demandent au Tribunal de céans d'annuler la décision du Directeur général du 4 septembre 1997 qui a rejeté leur demande relative à l'ajustement de leurs rémunérations conformément aux règles applicables et à leurs droits acquis, et d'en tirer toutes les conséquences de droit.

2. La question de l'ajustement annuel de la rémunération des membres du personnel de l'ESO au vu des procédures d'ajustement appliquées par les organisations coordonnées a déjà été soumise au Tribunal qui, notamment dans son jugement 1821 auquel il est renvoyé, s'est prononcé sur l'évolution de la politique salariale de l'ESO ces dernières années et a rappelé les principes définissant les limites du pouvoir d'appréciation dont jouissent les organisations internationales en ce domaine.

3. En l'espèce, il est reproché au Conseil de l'ESO d'avoir pris la décision de ne pas ajuster, pour l'année 1997, les rémunérations du personnel alors que les organisations coordonnées avaient recommandé, pour la même période, un taux d'ajustement pour l'Allemagne de 1,6 pour cent.

4. Les requérants font valoir une erreur de fait, reprochant à l'Organisation d'avoir pris en considération pour 1997 les rémunérations versées au personnel pendant l'année 1996 alors que, par le jugement 1821 déjà cité, le Tribunal a ordonné 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».

Le Tribunal ne peut retenir une erreur de fait à l'encontre de la défenderesse. Au moment où le Conseil a décidé, les 4 et 5 juin 1997, de ne pas ajuster les rémunérations pour l'année 1997, les seuls éléments pouvant être pris en considération étaient les rémunérations effectivement versées au personnel durant l'année 1996. Ce n'est qu'à partir du 28 janvier 1999, date du prononcé du jugement 1821, que la défenderesse a été mise en demeure de procéder à un nouveau calcul de l'ajustement des salaires du personnel applicable au 1^{er} janvier 1996.

5. Les requérants reprochent à la défenderesse d'avoir violé 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 et d'avoir également violé l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel qui 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⁾

6. Dans le jugement 1821, le Tribunal avait rappelé qu'en la matière, lorsqu'une méthodologie se réfère à une norme extérieure mais autorise le Conseil d'administration à s'écarter de cette norme, l'Organisation est tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à ne pas suivre la norme de référence (voir le jugement 1682, affaires Argos et consorts), et c'est pour cela qu'il avait admis que l'ESO pouvait s'écarter d'une telle norme sous réserve expresse qu'elle justifie en fonction de quels critères pertinents elle avait été conduite à ne pas l'adopter.

7. La défenderesse affirme qu'elle avait des raisons pertinentes pour décider de ne pas appliquer l'indice résultant des décisions des organisations coordonnées, et cite le jugement 1912 (affaires Berthet n° 2 et consorts) pour conforter sa position.

Le Tribunal observe toutefois qu'il ne suffit pas de faire état de raisons pertinentes pour pouvoir s'écarter de l'indice retenu comme orientation dans le Règlement du personnel de l'Organisation. Encore faut-il, pour assurer la protection des fonctionnaires contre l'arbitraire, que les critères retenus pour s'écarter de l'orientation suggérée par l'indice extérieur soient objectifs, adéquats et connus du personnel (voir le jugement 1912, au considérant 15).

8. Le Tribunal estime que, contrairement à ce qu'il avait constaté après analyse des documents produits dans les affaires ayant fait l'objet du jugement 1912 où une autre organisation avait notamment démontré que

«l'application automatique de l'indice résultant des décisions des organisations coordonnées aurait eu pour conséquence d'aggraver les disparités du pouvoir d'achat entre les échelles de salaires applicables aux agents suivant leur lieu d'affectation»,

l'ESO ne fournit pas d'éléments fiables permettant de porter une appréciation objective sur les raisons avancées pour justifier la décision contestée.

Parmi celles-ci elle invoque notamment le recours à l'emprunt consécutif à des difficultés financières -- que les pièces produites ne permettent pas de vérifier --, la réduction ou le report des taux d'ajustement dans certains pays et la prise en compte du taux d'inflation. Toutefois elle ne fournit aucun élément probant d'autant que le Conseil, pour certaines questions, a discuté à huis clos sans établir de procès-verbal complet. Comme il est relevé dans le jugement 1995 (affaires Allaert n° 2 et Warmels n° 5), prononcé ce jour, l'Organisation ne justifie pas avoir retenu une méthodologie permettant de prendre en compte des critères objectifs conduisant à des résultats stables, prévisibles et transparents.

9. Il en résulte que l'Organisation ne s'est pas conformée au principe indiqué au considérant 6 ci-dessus ni aux dispositions de l'article R IV 1.01 de son Règlement du personnel telles qu'interprétées par le Tribunal dans son jugement 1821.

10. La décision de ne pas ajuster les rémunérations des intéressés pour l'année 1997 doit, dès lors, être annulée et les affaires doivent être renvoyées devant l'Organisation afin qu'elle calcule de nouveau l'ajustement desdites rémunérations pour l'année 1997.

11. Les requérants ont droit au remboursement des dépens fixés à 15 000 francs français.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.

2. Les affaires sont renvoyées devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à un nouveau calcul de l'ajustement des rémunérations des requérants pour l'année 1997 en conformité avec l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel et à la lumière du présent jugement.

3. L'ESO versera aux requérants la somme globale de 15 000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 12 mai 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2000.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

1. Ce système réunit 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: 25 juillet 2000.