

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaires AYMON, BALL (No 2) et BORGHINI (No 2)

Jugement No 1368

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) formée par M. Marcel Aymon et les secondes requêtes dirigées contre la même organisation formées par M. Derek Ball et M. Michel Borghini le 24 juin 1993, les réponses du CERN en date du 13 octobre 1993, la réplique conjointe des requérants du 28 février 1994 et la duplique de l'Organisation du 29 avril 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles IV 1.01, VI 1.01 et VII 1.03 du Statut du personnel du CERN et les articles R IV 1.01 et R VII 1.02 du Règlement du personnel du CERN;

Après avoir examiné les dossiers, 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. La méthode en vigueur au CERN, qui a son siège à Genève, pour l'adaptation périodique des rémunérations est exposée dans le jugement 1329 du Tribunal (affaires Ball et Borghini), sous A.

Le 16 décembre 1992, le Comité des finances du CERN a été saisi d'un document émis par la direction, intitulé "L'indice de variation des coûts pour 1993" et résultant d'un compromis avec l'Association du personnel. Il était envisagé une augmentation moyenne des rémunérations de 3,39 pour cent - correspondant à l'augmentation des prix à la consommation à Genève -, à laquelle devait s'ajouter un relèvement de 1,5 pour cent, obtenu au cours de l'été 1990 à la suite de négociations entre le Directeur général et l'Association du personnel. Les membres du comité ne parvinrent pas à un accord sur la base dudit document, et aucune autre proposition ne recueillit la majorité requise. Toutefois, une majorité simple se dégaga en faveur d'une augmentation réduite à 2,4 pour cent.

Lors de sa réunion du 17 décembre, le Comité du Conseil du CERN, après avoir examiné les propositions ci-dessus mentionnées, a décidé de recommander au Conseil la hausse des traitements de 2,4 pour cent.

Le 18 décembre, ce dernier a adopté la recommandation du comité et a fixé un indice global du budget du personnel pour l'année 1993. Dans une déclaration du même jour, le président de l'Association du personnel, qui avait demandé que celle-ci fût consultée avant toute décision définitive, protesta contre la méthode suivie et le résultat obtenu.

Le personnel a été informé de la décision du Conseil par le Bulletin du CERN de la semaine du 11 janvier 1993. Elle fut reflétée dans les feuilles de paye des fonctionnaires pour le mois de janvier.

Les 10 et 17 mars 1993, les requérants introduisirent un recours interne à la fois contre la décision générale du Conseil du 18 décembre 1992 et contre les décisions individuelles constituées par leurs feuilles de paye du mois de janvier 1993; deux d'entre eux, M. Ball et M. Borghini, prétendaient agir à la fois "en tant que représentant[s] élu[s] du personnel et à titre individuel". Ils demandaient de pouvoir saisir directement le Tribunal au cas où leurs réclamations seraient rejetées. Par lettres en date du 26 mars 1993, qui constituent les décisions attaquées, le Directeur général, tout en rejetant leurs prétentions, consentit à ce qu'ils saisissent directement le Tribunal.

B. Les requérants soutiennent que la décision du Conseil du 18 décembre 1992 est entachée de plusieurs irrégularités.

En premier lieu, ni l'examen quinquennal des rémunérations de 1990, ni les examens annuels de 1991 et 1992 qui ont précédé l'adoption de la décision litigieuse n'ont été réguliers.

En effet, l'Association du personnel a été constamment tenue à l'écart du processus de décision, au mépris des stipulations des articles VII 1.03 du Statut du personnel et R VII 1.02 du Règlement du personnel, en vertu

desquelles le Directeur général consulte le personnel sur toute question d'ensemble le concernant. En juin 1990, le Conseil n'a pas fait cas des propositions du Comité consultatif tripartite sur les conditions d'emploi et s'est borné à décider une nouvelle méthode de négociation. Le 14 décembre 1990, il s'est prononcé non pas sur les conclusions des négociations de l'été 1990, mais sur la proposition d'une seule délégation. Lors de l'examen annuel de 1991, il s'est écarté du résultat sur lequel la direction et l'Association du personnel s'étaient accordées. Il en alla de même en 1992, tant le Conseil que ses organes subsidiaires ayant refusé d'entendre l'Association du personnel avant de se prononcer. En ne tenant aucun compte du résultat des négociations entre la direction et l'Association du personnel - qu'il avait, de surcroît, lui-même demandées -, le Conseil a omis de respecter les principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique.

Cet argument est par ailleurs renforcé par une déclaration du conseiller juridique du CERN qui, lors d'une réunion du Comité du Conseil tenue le 17 mars 1993, insista sur les conséquences de l'emploi du terme "négociations" qui, selon lui, restreindrait la marge de manoeuvre de l'administration.

Les requérants reviennent sur le vote du Conseil du 20 décembre 1991, qui serait intervenu dans des conditions irrégulières. S'appuyant sur des lettres de deux délégations en date du 27 novembre 1992, ils contestent également la régularité de la décision du 18 décembre 1992, en raison de pressions l'ayant influencée.

La décision générale qui établit le montant des traitements, ainsi que les décisions définitives du Directeur général, ne sont pas motivées.

En second lieu, le CERN n'a pas respecté les règles et les critères de fond pour l'ajustement des traitements qu'il a lui-même arrêtés en 1979 et constamment reconduits depuis lors.

Les requérants ne contestent pas qu'il appartient au Conseil de fixer et de revoir périodiquement les barèmes des rémunérations, comme cela est du reste expressément prévu par l'article IV 1.01 du Statut du personnel, et qu'il dispose à cet effet d'un pouvoir d'appréciation. Toutefois, lorsque l'organe compétent a indiqué la procédure et la méthode qu'il entend suivre pour adapter les traitements, il a l'obligation de s'y tenir. Or, à quatre reprises - en 1989, 1990, 1991 et 1992 -, le Conseil a calculé l'indice des traitements sur une base entièrement arbitraire, sans se fonder sur la méthode approuvée en 1979. Il en est résulté une perte de salaire pour les requérants d'au moins 7 pour cent répartie sur quatre ans. Les irrégularités observées en 1992 sont encore plus graves que les précédentes, car elles portent sur le premier élément de la méthode - à savoir la prise en compte de l'augmentation du coût de la vie à Genève - qui constitue une règle juridique "ferme" et obligatoire. L'Organisation a dès lors manqué à son devoir de loyauté et de bonne foi à l'égard de ses agents.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions du Directeur général en date du 26 mars 1993 et de leur accorder leurs dépens.

C. Dans ses réponses, la défenderesse conteste la recevabilité des requêtes de M. Ball et M. Borghini dans la mesure où ils agiraient en qualité de membres de l'Association du personnel, ainsi que de l'ensemble des requêtes en tant qu'elles sont dirigées contre la décision du Conseil du 18 décembre 1992. En effet, il ressort tant de l'article VI 1.01 du Statut du personnel (cet article dispose que : "Tout membre du personnel a un droit de recours contre toute décision du Directeur général dont il fait l'objet".) que de la jurisprudence qu'une requête n'est recevable que dans la mesure où elle est dirigée contre une décision individuelle d'application d'une décision générale. Quant aux recours indirects contre les décisions individuelles prises en application des décisions du Conseil de 1989, 1990 et 1991, il y a forclusion. Autoriser les requérants à les attaquer, par le biais de l'exception d'illégalité, dans les présentes requêtes, porterait gravement atteinte à la sécurité juridique au sein de l'Organisation.

Sur le fond, la défenderesse soutient qu'aucun des moyens invoqués par les requérants n'est fondé.

Aux termes des articles VII 1.03 du Statut du personnel et R VII 1.02 du Règlement du personnel, il n'existe pas d'obligation de consultation entre le Conseil et l'Association du personnel, mais uniquement entre cette dernière et le Directeur général. Les décisions du Conseil des mois de décembre 1991 et 1992 n'ont pas été prises en violation des articles précités.

En invitant en juin 1990 la direction à entamer des négociations directes avec le personnel, le Conseil n'a jamais renoncé à son pouvoir de décision souverain. Quant à la déclaration du conseiller juridique de mars 1993, elle portait sur un autre sujet et n'avait aucun lien avec la présente affaire.

La procédure de vote au sein du Conseil s'est déroulée régulièrement, tant en 1991 qu'en 1992. Les lettres des deux délégations - dont par ailleurs les requérants n'étaient pas destinataires et qu'ils invoquent sans droit - faisaient simplement état de la situation budgétaire des deux Etats en question et sont sans pertinence.

Les requérants, qui avaient sollicité l'autorisation de saisir directement le Tribunal en cas de rejet de leurs réclamations, n'ont pas agi de bonne foi en demandant ensuite une décision motivée.

Quant aux décisions générales du Conseil, il n'existe pas d'obligation de les motiver.

La méthode d'ajustement adoptée en 1979 ainsi que la procédure prévue ont été appliquées en 1992 et 1993. En tout état de cause, en vertu de l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel, l'indice prévu pour la révision périodique des rémunérations n'est pas juridiquement obligatoire.

D. Dans leur réplique, les requérants s'interrogent sur l'interprétation à donner au jugement 1329 du Tribunal. Ils estiment que les principes retenus par celui-ci vont à l'encontre de ceux précédemment énoncés dans le jugement 832 (affaires Ayoub et consorts), selon lequel les décisions litigieuses ne sauraient être isolées de leur contexte. Ils soutiennent ainsi que leur situation pécuniaire devrait être appréciée à la lumière des préjudices cumulatifs qu'ils ont subis du fait des "modifications légères mais successives" adoptées par le Conseil. Quoique le Tribunal n'ait pas admis ce raisonnement dans le jugement 1329, les requérants considèrent que ce qu'ils appellent le "seuil de déclenchement de la jurisprudence Ayoub" a été atteint en 1993.

Ils font valoir que bien que le Tribunal, dans son jugement 1329, ait affirmé que la seule obligation qui incombait au Conseil était de "fixer périodiquement les barèmes des traitements", celui-ci ne s'est pas acquitté en 1992 de cette obligation et s'est contenté d'établir un "indice global du budget du personnel". Il en résulte que soit les fiches de paye du personnel manquent de base légale, soit le Directeur général a lui-même fixé ledit barème, alors qu'il n'a pas compétence pour le faire.

Ils affirment que les décisions litigieuses s'ajoutent à une longue liste de mesures qui - qu'elles soient régulières ou non - ont aggravé leur situation pécuniaire, portant ainsi atteinte à leurs droits acquis. Cette atteinte est d'autant plus grave que, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, l'examen quinquennal prévu en 1990 n'a pas été conclu par la décision du Conseil du 14 décembre 1990.

S'appuyant sur un document de 1979 intitulé "Examen général des rémunérations du CERN", ils réitèrent que le premier élément de la méthode revêt un caractère impératif.

Enfin, ils soutiennent s'être légalement procuré les lettres de certaines délégations en date du 27 novembre 1992 et voudraient que la défenderesse leur présente "des excuses".

E. Dans sa duplique, la défenderesse prétend en premier lieu que, quelle que soit la décision du Tribunal, elle ne saurait, en tout état de cause, produire l'effet recherché par les requérants, à savoir l'augmentation de leur traitement. Ils n'ont donc pas d'intérêt à agir.

Elle fait valoir en second lieu que les arguments invoqués par les requérants sont identiques à ceux examinés et rejetés par le Tribunal dans son jugement 1329. Ils sont donc sans fondement.

Examinant en troisième lieu les moyens avancés dans la réplique, elle maintient tout d'abord que, bien qu'il ne l'ait pas explicitement énoncé, le Conseil a, en déterminant l'indice global du budget du personnel, également fixé le barème des traitements pour l'année 1993. Le Comité des finances, en approuvant le budget pour 1993, a d'ailleurs relevé qu'en "décembre 1992, le Conseil a décidé d'accorder une adaptation moyenne pondérée des traitements de 2,46 pour cent". En tout état de cause, même si le Tribunal concluait de ce fait à l'illégalité des décisions d'application du Directeur général de janvier 1993, il ne saurait établir les traitements à la place du Conseil.

L'Organisation soutient que les conditions d'application de la jurisprudence du Tribunal en matière de droits acquis ne sont pas réunies dans la présente affaire. En effet, aucune règle n'a été modifiée au détriment des requérants. En outre, les dispositions liées à des facteurs sujets à variation, tel l'indice des traitements, ne donnent pas naissance à des droits acquis.

Elle considère que les conclusions du jugement 1329 s'appliquent au premier comme au second élément de la méthode et croit inutile de répondre à la polémique concernant les lettres des délégations.

CONSIDERE :

1. Les requérants ont contesté devant le Directeur général du CERN, les 10 et 17 mars 1993, la décision du Conseil du CERN du 18 décembre 1992 limitant à 2,4 pour cent l'augmentation en 1993 du budget du personnel par rapport à 1992, ainsi que les décisions individuelles matérialisées par leurs feuilles de paye pour le mois de janvier 1993 en faisant apparaître une augmentation de leur rémunération de 2,46 pour cent. Avec l'accord du Directeur général, ils se sont pourvus directement auprès du Tribunal sans avoir préalablement saisi la Commission paritaire consultative des recours de leurs réclamations.

2. Etant donné que les trois requêtes sont dirigées contre des décisions identiques et sont fondées sur les mêmes moyens, le Tribunal décide leur jonction.

Sur la recevabilité

3. L'Organisation défenderesse oppose à ces requêtes plusieurs fins de non-recevoir tenant tant à la qualité pour agir des requérants qu'à la nature des décisions attaquées et des moyens invoqués.

4. Les réponses qu'il convient de donner aux arguments des parties sont contenues dans le jugement 1329 (affaires Ball et Borghini) en date du 31 janvier 1994, qui concernait la fixation des traitements du personnel du CERN pour 1992 et auquel le Tribunal se réfère, sous réserve de deux précisions rendues nécessaires par le caractère spécifique de la présente affaire.

5. Outre les fins de non-recevoir auxquelles le jugement 1329 a répondu, la défenderesse oppose aux requérants dans sa duplique le fait qu'ils se soient bornés à demander dans leurs conclusions l'annulation des décisions du Directeur général rejetant leurs réclamations internes. L'Organisation doute que les requérants justifient d'un intérêt juridiquement protégé dès lors que l'annulation des décisions qu'ils contestent aurait pour seul effet d'obliger le Directeur général à réexaminer leurs réclamations internes et n'aurait aucune conséquence sur les décisions leur appliquant le nouveau barème des traitements.

6. Cette interprétation restrictive des conclusions des requêtes ne peut être retenue. En effet, les décisions portant rejet des réclamations internes s'identifient à celles qui ont fait l'objet de ces réclamations. Ce sont donc ces décisions qui sont, en substance, critiquées par les requérants et c'est par rapport à ces décisions que doit être apprécié leur intérêt à agir, qui est incontestable en l'espèce.

7. Aux moyens avancés dans les requêtes qui ont donné lieu au jugement 1329, les présents requérants en ajoutent deux autres sur la recevabilité desquels il convient tout d'abord de se prononcer. Ils soutiennent en premier lieu que l'accumulation de décisions entachées de nombreuses irrégularités dans le passé a aggravé la situation pécuniaire des fonctionnaires du CERN dans des conditions portant atteinte à leurs droits acquis.

8. Certes, le Tribunal a précisé dans le jugement 1329, au considérant 9, que la légalité des décisions individuelles constituées par les feuilles de paye des fonctionnaires ne peut être appréciée que par référence à la dernière décision réglementaire du Conseil du CERN fixant les barèmes des traitements et que les intéressés ne sont pas recevables à remettre en cause indéfiniment la légalité des décisions antérieures. Toutefois le moyen tiré de la violation de droits acquis est en tout état de cause recevable et l'examen de ce moyen peut conduire le Tribunal à apprécier l'ensemble des éléments qui lui permettent d'étayer sa conviction. Comme il l'a rappelé dans son jugement 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts), il "ne peut ignorer le contexte général dans lequel s'inscrit la mesure contestée, notamment lorsqu'il est en présence d'une situation évolutive... Des modifications légères mais successives peuvent conduire à des bouleversements de l'esprit même du texte". Le fonctionnaire est donc recevable à soumettre ses prétentions au Tribunal si sa situation s'est détériorée dans des conditions portant atteinte aux aspects essentiels et fondamentaux de ses conditions d'emploi, et même si cette aggravation a été progressive et résulte de l'addition de décisions devenues définitives qui, par elles-mêmes et prises isolément, n'auraient pas été regardées comme irrégulières.

9. Les requérants affirment, en second lieu, que le Conseil du CERN n'a pas déterminé le barème des traitements par sa décision du 18 décembre 1992 mais s'est contenté de fixer un pourcentage d'augmentation des dépenses du personnel. L'Organisation défenderesse conteste l'intérêt des requérants à soutenir ce point de vue qui, s'il était retenu, priverait de toute base légale le paiement des salaires qu'ils ont reçus.

10. L'intérêt s'apprécie par référence aux conclusions des requêtes. Dès lors qu'il n'est pas douteux que les requérants ont intérêt à contester le montant de leur rémunération, ils sont recevables à contester la décision qui en constitue la base légale.

11. Il apparaît ainsi que, pour les raisons rappelées au considérant 6 du jugement 1329, les requérants sont irrecevables à demander directement l'annulation de la décision du Conseil du 18 décembre 1992. Mais ils sont recevables à déférer au Tribunal les décisions individuelles que constituent leurs feuilles de paye pour janvier 1993 en invoquant l'illégalité de la décision du 18 décembre 1992 - à l'exclusion de celles qui ont fixé les barèmes des traitements pour les années précédentes - et en se plaignant d'une atteinte aux droits acquis qu'ils croient tenir de leur statut ou de leur contrat d'engagement.

Sur le fond

12. Le Tribunal ne se prononcera pas sur tous les arguments des requérants. Il retient le moyen tiré de ce que la décision du Conseil du 18 décembre 1992 n'a pas fourni une base légale suffisante pour la fixation des traitements en 1993.

13. Selon l'article IV 1.01 du Statut du personnel du CERN, "le Conseil fixe et revoit périodiquement les barèmes des rémunérations", et conformément à l'article R IV 1.01 du Règlement, "pour la révision périodique des rémunérations, le Conseil utilise comme guide un indice dont il fixe la composition et le mode de calcul". Il résulte des recommandations d'un groupe de travail adoptées par le CERN en 1979 que les traitements du personnel font l'objet d'un examen général tous les cinq ans et d'examens chaque année intermédiaire. Les adaptations résultant de tels examens sont communiquées par le Directeur général au Comité des finances et au Conseil en décembre et les décisions prises par ces organes prennent normalement effet le 1er janvier de l'année suivante. Ces décisions sont prises après examen de l'évolution d'un indice dont un élément tient au coût de la vie à Genève et l'autre à l'augmentation des traitements alloués aux personnes employées par les Services industriels de Genève ou par la fonction publique fédérale suisse. Cet indice sert de "guide" aux auteurs de la décision et ne leur crée aucune obligation juridique, ainsi qu'il a été rappelé au considérant 21 du jugement 1329.

14. En l'espèce, l'indice de variation des coûts a bien été calculé pour 1993 et un rapport précis sur le mode de calcul et sur les résultats a été présenté au Comité des finances et au Comité du Conseil. Toutefois, l'essentiel de la discussion au sein des différentes instances compétentes a porté non pas sur ce "guide" mais sur les difficultés financières de l'Organisation et des Etats membres. Le Conseil, quant à lui, s'est borné à voter une augmentation de 2,4 pour cent pour le budget du personnel et de 1,6 pour cent pour le budget du matériel. Ce faisant, il a pris les décisions qui lui incombent en tant qu'autorité budgétaire mais il a négligé de revoir "les barèmes des rémunérations" comme lui en fait obligation l'article IV 1.01 du Statut du personnel. Il résulte du dossier que c'est le Directeur général qui a alloué à tous les agents, en fonction des décisions budgétaires, une augmentation qui a d'ailleurs été de 2,46 pour cent. Or le rapprochement de ce pourcentage de celui qui a été retenu pour l'augmentation du budget montre que la défenderesse a tort d'affirmer que "le Conseil, en décidant l'indice applicable au budget du personnel, a également déterminé l'indice applicable aux traitements des membres du personnel". Certes, le Comité des finances a approuvé en mars 1993 le budget de l'année 1993 sur la base d'une "adaptation moyenne pondérée des traitements" de 2,46 pour cent, et des pratiques similaires n'avaient précédemment soulevé aucune contestation. Mais ces faits ne sauraient effacer la constatation que les traitements de janvier 1993 ont été établis sur la base d'une décision budgétaire qui ne définissait pas le nouveau barème des rémunérations.

15. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à demander l'annulation des décisions du Directeur général du 26 mars 1993 en tant qu'elles ont pour effet de maintenir les décisions contenues dans leurs feuilles de paye de janvier 1993. Ces dernières sont également annulées.

16. Les requérants sont enfin fondés à demander que le CERN leur verse conjointement une somme correspondant aux dépens, et le Tribunal la fixe à 15 000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions individuelles contenues dans les feuilles de paye reçues par les requérants pour le mois de janvier

1993 ainsi que les décisions du Directeur général du 26 mars 1993 maintenant ces décisions sont annulées.

2. L'affaire est renvoyée au CERN pour que les rémunérations des requérants pour le mois de janvier 1993 soient déterminées sur la base de barèmes fixés légalement.

3. Le CERN versera conjointement aux requérants une somme de 15 000 francs français à titre de dépens.

4. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

José Maria Ruda

P. Pescatore

Michel Gentot

A.B. Gardner