

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaires Aymon (No 4), Borghini (No 5) et Vitasse

Jugement No 1791

Le Tribunal administratif,

Vu la quatrième requête formée par M. Marcel Aymon, la cinquième formée par M. Michel Borghini et celle formée par M. Michel Vitasse contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) le 18 août 1997 et régularisées le 19 novembre 1997, les réponses du CERN du 23 mars 1998, les répliques des requérants en date du 6 juillet et les dupliques de la défenderesse du 14 octobre 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. En décembre 1994, le Conseil du CERN a décidé la construction d'un grand collisionneur de hadrons (LHC, selon son sigle anglais). L'approbation de ce projet était accompagnée d'une planification estimative du budget de l'Organisation pour les années 1995 à 2008.

Au cours de l'été 1996, le gouvernement allemand a informé le CERN de son intention de réduire sa contribution au budget de l'Organisation pour les années 1997 à 2000 en raison de restrictions inattendues dans le budget fédéral de ce pays. Lors des débats qui eurent lieu par la suite sur les questions budgétaires au sein du Comité des finances et du Comité du Conseil, les Etats membres ont jugé indispensable de rechercher une solution consistant en une réduction des contributions de tous les Etats membres, au lieu de prévoir un traitement spécial pour la seule Allemagne, car tous faisaient face à des difficultés économiques. Toutefois, les réductions éventuelles ne devaient pas entraver le projet LHC.

Dans une lettre qu'il a adressée à tous les membres du personnel le 13 novembre 1996, le Directeur général a indiqué que la majorité des Etats membres estimaient que les coûts du personnel devraient être réduits et que la direction avait reçu pour instruction de présenter des propositions visant à réduire le budget du personnel de 2 pour cent au maximum à partir du 1^{er} janvier 1997. Il a déclaré qu'il espérait y parvenir grâce à des mesures consensuelles tenant compte des propositions de l'Association du personnel.

L'Association du personnel avait, quant à elle, élaboré et présenté antérieurement au Comité de concertation permanent (CCP) des propositions consistant notamment en un plan d'achat et d'épargne de temps libre, ainsi qu'en un programme de retraite progressive, auxquels les membres du personnel participeraient sur une base volontaire.

A la suite de plusieurs réunions tenues en novembre 1996 avec les représentants de l'Association du personnel, la direction a présenté au Forum tripartite sur les conditions d'emploi (TREF), lors de sa réunion du 26 novembre 1996, des propositions portant sur un programme de retraite progressive et un programme de réduction de la rémunération nette compensée par des congés à prendre ultérieurement. L'Association du personnel a déclaré ne pas être prête à discuter d'une mesure contraignante. Les représentants d'Etats membres réunis au TREF se sont déclarés en faveur des propositions de la direction.

Le 18 décembre, le Comité des finances a décidé de recommander au Conseil une réduction de la rémunération nette compensée par des congés à prendre ultérieurement et composée de deux parties, l'une obligatoire, équivalent à 2,5 pour cent du traitement de base et applicable en 1997, l'autre, volontaire, applicable sur une plus longue période, et de donner son accord de principe à la mise en œuvre du programme de retraite progressive dès le 1^{er} avril 1997.

Lors de sa réunion du 19 décembre 1996, le Comité du Conseil a fait sienne la recommandation du Comité des finances concernant le budget du personnel et a décidé de recommander au Conseil l'adoption d'une résolution allant dans le même sens. A sa réunion du 20 décembre 1996, le Conseil a adopté la résolution.

Par une lettre du 16 janvier 1997, le Directeur général a fait part au personnel de la décision du Conseil, prise en décembre, de réduire les contributions des Etats membres.

En janvier 1997, le CERN a appliqué le prélèvement de crise aux membres du personnel en déduisant 2,5 pour cent de leur rémunération. Cette décision leur a été communiquée par leur bulletin de paie du 24 janvier.

Le 7 février, M. Borghini et, le 10 février, M. Aymon et M. Vitasse ont introduit des recours internes contre la décision d'application du prélèvement de crise adoptée par le Conseil le 20 décembre 1996. Par lettre du 22 mai 1997 -- qui constitue la décision attaquée -- complétée par une lettre du 20 juin 1997, le Directeur général a estimé que dans l'affaire en cause, qui reposait sur une décision du Conseil, il n'était pas opportun de poursuivre la voie du recours interne et a, par conséquent, autorisé les requérants à soumettre leur réclamation directement au Tribunal de céans.

B. Les requérants avancent quatre moyens.

La décision contestée est illégale en ce qu'elle est fondée sur une motivation inexacte et des conclusions manifestement erronées tirées du dossier : seule l'Allemagne est à l'origine de l'invocation d'une crise économique justifiant à son sens une réduction du budget du personnel; la motivation de la réduction de la contribution de l'Allemagne n'est pas l'existence de difficultés économiques de cette dernière mais sa volonté de réduire les avantages, notamment en termes de traitements, des fonctionnaires internationaux en comparaison avec les fonctionnaires nationaux; enfin, le CERN ne traversait pas une crise financière d'une importance telle qu'elle aurait justifié la réduction obligatoire de la rémunération des membres du personnel.

La décision contestée viole le principe d'indépendance des fonctionnaires internationaux et résulte d'un détournement de pouvoir. La violation du principe d'indépendance résulte non seulement de la soumission de l'administration à la volonté d'un Etat membre, l'Allemagne, mais encore de la politique générale de ce même Etat, dictée par le seul intérêt national, comme cela ressort d'un rapport en date du 10 mars 1997 du Ministère des finances allemand. Le détournement de pouvoir réside en ce que l'administration n'a aucunement recherché les solutions qui auraient permis de conserver au personnel l'intégralité de sa rémunération contractuelle. Ainsi, contrairement à ce qu'elle a laissé entendre, aucune enquête n'a été faite sur l'éventualité de mettre en œuvre des programmes volontaires.

La décision contestée viole les droits acquis des requérants. A cet égard, ceux-ci soutiennent, en se prévalant de la jurisprudence du Tribunal de céans, que les stipulations de leurs contrats d'emploi, en particulier celles relatives à leur rémunération, sont intangibles. Par conséquent, la décision attaquée constitue une violation de leurs contrats d'emploi qui résulte d'un avenant auquel ils n'ont pas consenti.

Par ailleurs, ils prétendent que la réduction de leurs traitements de base de 2,5 pour cent a pour conséquence de violer leur droit au maintien de leur rémunération, c'est-à-dire constitue une réduction cumulative de leur pouvoir d'achat qui atteint 11,6 pour cent pour M. Aymon, 31,2 pour M. Borghini et 25,6 pour M. Vitasse.

Enfin, les requérants soutiennent que l'Organisation a violé le principe Noblemaire (voir le jugement 825, affaires Beattie et Sheeran).

Ils demandent l'annulation de la décision du Directeur général du 22 mai 1997 et l'octroi de dépens.

C. Dans ses réponses, le CERN s'applique à réfuter l'ensemble des moyens des requérants.

La décision contestée n'est pas fondée sur une motivation ou sur des conclusions erronées. La remise en question, deux ans seulement après l'approbation du projet LHC par l'ensemble des Etats membres, de la planification financière convenue pour la réalisation de ce projet et la demande d'une réduction substantielle du budget prévu constituaient bel et bien pour l'Organisation une grave crise financière.

Même si l'Allemagne a été la première à faire officiellement état de problèmes budgétaires, la plupart des Etats membres connaissaient des difficultés similaires.

L'affirmation selon laquelle l'Allemagne souhaitait un abaissement des traitements du personnel du CERN ne résiste pas à l'analyse : les restrictions budgétaires demandées et décidées vont largement au-delà de la réduction

du budget du personnel qui n'est que de 2 pour cent.

Le prélèvement de crise était inévitable car, depuis 1994, les fonds non employés sont versés dans la «réserve LHC».

La décision contestée est en parfaite conformité avec le principe d'indépendance de la fonction publique internationale. La décision relative au prélèvement a été prise à l'unanimité par le Conseil de l'Organisation, organe suprême devant lequel le Directeur général répond et auquel il est juridiquement subordonné. Quant au rapport du Ministère des finances allemand, il ne constitue ni la base juridique ni la motivation de la décision attaquée. Enfin, l'administration n'a commis aucun détournement de pouvoir : le prélèvement de crise constitue une mesure appropriée à la situation en cause et la direction n'a jamais fait croire qu'elle avait effectué une enquête sur la participation aux programmes volontaires.

La décision contestée respecte les droits acquis des requérants. D'une part, les contrats des intéressés n'ont pas été violés. La décision litigieuse n'est qu'une mesure ponctuelle de crise, applicable pendant une seule année, compensée par des jours de congé, n'affectant pas la rémunération de base des membres du personnel et laissant inchangés leurs allocations et le niveau de leurs prestations sociales. En outre, comme le Tribunal l'a admis dans son jugement 391 (affaires de Los Cobos et Wenger), la survenance de circonstances imprévisibles, extérieures à la volonté des parties, peut constituer un cas de force majeure justifiant la modification unilatérale par une organisation des contrats d'emploi de ses agents. Or telle était bien la situation à laquelle le CERN était confronté à la fin de l'année 1996 et qui l'a conduit à instituer le prélèvement de crise.

D'autre part, le droit acquis des requérants au maintien de leur rémunération a été préservé : les pertes invoquées par les intéressés sont de «purs artifices» et la référence qu'ils font au principe Noblemaire est inintelligible.

D. Dans leurs répliques, les requérants prétendent que les arguments du CERN sur la soumission du Directeur général à l'organe suprême sont erronés en fait puisque, selon eux, les propositions du Directeur général ont toujours précédé les instructions du Conseil. Ces arguments sont de plus erronés en droit dans la mesure où rien n'empêche le Directeur général de s'opposer à une décision qu'il considère comme illégale.

Ils réaffirment que la défenderesse les a trompés puisque, à la place de l'enquête promise, elle n'a procédé qu'à une analyse fondée sur une appréciation, peu fiable, de la volonté des membres du personnel, qui n'ont même pas été consultés. Ils déplorent que l'administration n'ait pas fait de véritable analyse.

Ils s'étonnent de l'invocation par le CERN de la force majeure pour justifier la violation de leurs contrats d'emploi. En effet, le CERN n'a pas démontré que les difficultés auxquelles il faisait face étaient insurmontables.

E. Dans ses dupliques, le CERN estime que les requérants s'ingèrent dans la gestion financière de l'Organisation.

Il prétend qu'une analyse de la situation a bien été effectuée. D'après lui, ce que les requérants déplorent c'est que les conclusions de ladite analyse n'aient pas été celles qu'ils souhaitent. Mais, précise-t-il, en aboutissant à ces conclusions, à savoir la nécessité d'instituer un prélèvement de crise, la direction n'a fait qu'exercer son pouvoir d'appréciation.

Le CERN affirme qu'il n'a jamais invoqué la «force majeure» mais la notion de droit administratif de «circonstances exceptionnelles».

CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont au service de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) au bénéfice de contrats de durée indéterminée, depuis le 1^{er} octobre 1984 pour M. Aymon, le 1^{er} octobre 1968 pour M. Borghini et le 1^{er} juillet 1977 pour M. Vitasse.

2. Le 20 décembre 1996, le Conseil du CERN adoptait à l'unanimité la résolution suivante concernant le budget du personnel pour l'année 1997 :

«LE CONSEIL

Considérant

les difficultés économiques et financières importantes qui prévalent aujourd'hui en Europe et leur influence sur la capacité des Etats membres du CERN de financer les activités de l'Organisation;

Considérant

que les économies déjà réalisées ne laissent plus de possibilités de diminuer significativement le budget du matériel de l'Organisation sans mettre en péril les activités de celle-ci et qu'il y a lieu par conséquent, d'une part, d'appeler le personnel de l'Organisation à un effort permettant de limiter les difficultés financières précitées pour 1997 et, d'autre part, d'étudier les moyens aptes à satisfaire les contraintes budgétaires des années ultérieures;

Considérant aussi

la demande du Comité du Conseil en date du 7 novembre 1996, les discussions qui ont eu lieu au TREF le 21 novembre 1996 et au Comité de concertation permanent (CCP) le 4 décembre 1996, le document CERN/FC/3942 - CERN/2164, intitulé «Mesures proposées concernant le budget du personnel en 1997», ainsi que les recommandations du Comité des finances du 18 décembre 1996;

constate les circonstances financières exceptionnelles dans lesquelles se trouve placée l'Organisation et **approuve** les mesures prévues dans le document CERN/FC/3942 - CERN/2164.»

3. Les mesures contenues dans le document CERN/FC/3942 - CERN/2164 prévoyaient, entre autres, la réduction de 2 pour cent au maximum du budget du personnel et, pour l'année 1997, une réduction de la rémunération effectivement perçue compensée par des congés à prendre ultérieurement. Cette réduction de la rémunération comprendrait un volet obligatoire, équivalant à 2,5 pour cent du traitement de base, qui serait appliqué le 1^{er} janvier 1997 pour une période d'un an et un volet volontaire, équivalant à une réduction supplémentaire de 2,5 pour cent, 5 pour cent ou 7,5 pour cent du traitement de base, qui entrerait en vigueur le 1^{er} février.

4. Par lettre du 16 janvier 1997, le Directeur général a informé les membres du personnel concernés des décisions budgétaires prises par le Conseil. La réduction de 2,5 pour cent de la rémunération a été appliquée aux requérants pour le mois de janvier 1997 et portée à leur connaissance par leur bulletin de paie du 24 janvier 1997.

5. Le 7 février, M. Borghini et, le 10 février 1997, MM. Aymon et Vitasse ont introduit des recours internes contre la décision d'application du prélèvement de crise adopté par le Conseil le 20 décembre 1996. Par lettre du 22 mai 1997, complétée par une lettre du 20 juin 1997, le Directeur général, estimant qu'il n'était pas opportun de poursuivre la voie du recours interne en a dispensé les requérants qui ont soumis leur réclamation directement au Tribunal de céans. C'est cette décision du 22 mai 1997 qui fait l'objet des requêtes déposées le 18 août 1997 devant le Tribunal auquel les requérants demandent d'annuler ladite décision et d'en tirer toutes les conséquences de droit.

6. Les requérants font valoir que la décision du Directeur général en date du 22 mai 1997 est illégale en ce qu'elle est fondée sur une motivation et des conclusions manifestement erronées, qu'elle porte atteinte au principe d'indépendance des fonctionnaires internationaux et résulte d'un détournement de pouvoir, que l'Organisation a violé leur contrat d'emploi et enfin qu'elle a méconnu leur droit acquis au maintien de leur rémunération.

7. Les requérants soutiennent que la décision contestée est fondée sur une motivation et des conclusions erronées car, affirment-ils, contrairement à ce que l'Organisation a avancé, le CERN ne traversait pas une crise financière d'une importance telle qu'elle aurait pu légitimer la réduction obligatoire des traitements des membres du personnel. Les requérants ajoutent que seule l'Allemagne était à l'origine de l'invocation d'une crise économique justifiant à son avis une réduction du budget du personnel et que la motivation de la réduction de la contribution de l'Allemagne ne résultait pas de l'existence de difficultés économiques de ce pays mais de sa volonté de réduire les avantages, notamment en termes de traitement, des fonctionnaires internationaux en comparaison avec les fonctionnaires nationaux.

8. Le Tribunal estime que ce moyen ne saurait prospérer. En effet, il résulte des pièces du dossier, et notamment de la résolution adoptée le 20 décembre 1996 par le Conseil, que les difficultés économiques et financières qui prévalaient en Europe n'avaient pas épargné les Etats membres du CERN et avaient eu une influence réelle sur leur capacité de financer les activités de l'Organisation. Cela avait, en effet, conduit à la remise en question, deux ans seulement après l'approbation du projet LHC par l'ensemble des Etats membres, de la planification financière

convenue pour la construction de ce projet et la demande d'une réduction substantielle du budget prévu. Le Tribunal ne relève, à l'examen des pièces produites, ni motivation ni conclusions manifestement erronées tirées du dossier.

9. Les requérants affirment que la décision contestée est fondée sur un détournement de pouvoir résultant de la violation du principe d'indépendance des fonctionnaires internationaux commise par l'administration qui s'est soumise à la volonté d'un seul Etat membre, en l'occurrence l'Allemagne qui, elle-même, a violé ce principe d'indépendance. Les requérants estiment que le détournement de pouvoir résulte également du comportement de l'administration dans le traitement de la question relative aux moyens de parvenir à une réduction du budget sans nuire aux intérêts généraux de l'Organisation.

10. Le premier argument manque en fait, car il ne résulte d'aucun élément du dossier que l'administration du CERN se soit soumise à la volonté de l'Allemagne qui aurait violé elle-même le principe d'indépendance des fonctionnaires internationaux. Bien au contraire, la décision contestée résulte de l'application par l'administration d'une résolution du Conseil, soit de l'organe suprême ayant pouvoir de décision sur le plan scientifique, technique et administratif. Les documents internes à l'Allemagne, dont les requérants ont fait état, n'ont pas constitué le support de la décision contestée.

11. L'argument se rapportant au comportement de l'administration dans le traitement de la question relative aux moyens de parvenir à une réduction du budget sans nuire aux intérêts de l'Organisation ne saurait non plus être retenu. Il résulte des documents produits, notamment de celui intitulé «Possibilités de nouvelles réductions budgétaires au CERN ?», que la direction avait examiné toutes les possibilités existantes pour faire face à une réduction budgétaire et qu'elle avait procédé à une analyse détaillée de tous les chapitres budgétaires en vue de trouver de possibles sources d'économies sans compromettre les intérêts généraux de l'Organisation et sans risquer de la priver des contributions d'Etats non membres, tels que le Japon et les Etats-Unis.

12. L'argument selon lequel l'administration aurait trompé le personnel en affirmant avoir procédé à une enquête afin de déterminer le nombre de membres du personnel susceptibles d'adhérer aux programmes volontaires manque de pertinence, le Directeur général ayant indiqué, dans sa lettre du 16 janvier 1997, qu'il avait été procédé à une analyse approfondie de l'incidence financière des mesures proposées, et non à une enquête.

13. Les requérants reprochent à la décision contestée de n'avoir pas respecté leurs droits acquis en ce que leur contrat d'emploi ainsi que leur droit acquis au maintien de leur rémunération ont été violés. Citant une abondante jurisprudence du Tribunal, ils font valoir que les stipulations de leur contrat d'emploi sont intangibles, en particulier celles relatives à leur rémunération.

14. Le Tribunal a décidé, notamment dans ses jugements 391 (affaires de Los Cobos et Wenger) et 1118 (affaires Niesing No 2 et consorts), que la survenance d'événements exceptionnels peut justifier des adaptations dans le contrat d'emploi des agents. En l'espèce, le Tribunal estime que les conditions exceptionnelles de crise financière qui affectaient l'Organisation au moment des faits ont pu justifier une mesure exceptionnelle de réduction du salaire des agents, fixée dans des proportions modiques, applicable pendant seulement une année et compensée par des jours de congé supplémentaires.

15. Les requérants soutiennent qu'en tout état de cause la décision contestée constitue une violation de l'une des conditions fondamentales et essentielles d'emploi qu'ils nomment le droit au maintien de leur rémunération. Citant les jugements 831 (affaires Abdilleh et Salah), 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts), 1334 (affaires Abraham et consorts) et 1514 (affaires Aymon No 2 et consorts), ils font valoir qu'en dehors de toute prévision statutaire ou réglementaire les fonctionnaires internationaux ont un droit à ce que leur rémunération ne fasse pas l'objet d'érosion trop importante et ajoutent que l'Organisation a violé un principe général de droit de la fonction publique internationale découlant du principe Noblemaire.

16. Le Tribunal estime tout d'abord qu'aucun principe de la fonction publique internationale n'a été violé en l'espèce dès lors que la mesure litigieuse est, ainsi qu'il est précisé au considérant 14 ci-dessus, exceptionnelle et limitée dans le temps. En ce qui concerne le droit au maintien de la rémunération, le Tribunal relève que la mesure incriminée n'a ni modifié le barème des traitements ni eu la moindre influence à long terme sur les conditions d'emploi des membres du personnel. Il ne saurait, en conséquence, être retenu une quelconque violation des droits acquis des requérants.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 18 novembre 1998, 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, Allan Gardner, Greffier.

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

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

A.B. Gardner