

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaires Ashurst, Berthet, Bosshard et Tuli

Jugement No 1798

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre le Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM), formées par M^{me} Jennifer Lilian Ashurst, M^{me} Carmen Berthet, M^{me} Agnès Bosshard et M^{me} Mary Ann Tuli le 6 décembre 1996 et régularisées le 18 février 1997, les réponses du LEBM en date du 27 mai 1997, les mémoires en réplique des requérantes du 26 mars 1998 et les duplicques du Laboratoire datées du 2 juillet 1998;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le 9 décembre 1981, le Conseil du Laboratoire décida d'utiliser, à partir du 1^{er} janvier 1982, le système des organisations coordonnées⁽¹⁾ comme base de référence pour les évolutions des salaires des membres de son personnel : voir, à ce sujet, le jugement 1682 (affaires Argos et consorts) du 29 janvier 1998.

Le 20 décembre 1995, sur la base d'un projet du Groupe de travail sur la rémunération et d'une recommandation du Comité des finances, le Conseil adopta une résolution visant à remplacer la décision du 9 décembre 1981, tout en conservant la référence aux organisations coordonnées, et à modifier le Règlement du personnel en conséquence.

Le 4 mars 1996, le directeur administratif proposa au Conseil deux versions modifiées du texte de l'article R 4 1.01 du Règlement. L'une avait été soumise à l'examen du Comité consultatif permanent, tandis que l'autre avait été élaborée par l'administration sans consulter ce Comité. Le directeur expliquait que, lors de l'examen de la première version par le Comité, l'Association du personnel du LEBM avait indiqué que, s'étant opposée à la résolution adoptée par le Conseil en décembre 1995, elle ne pouvait souscrire aux amendements; l'administration avait ensuite simplifié le texte soumis au Comité et, plutôt que de le consulter à nouveau, avait transmis la nouvelle version au président de l'Association du personnel, qui, sans la commenter, avait réitéré l'opposition de l'Association à la résolution du Conseil. Le 4 juillet 1996, le Conseil adopta la version simplifiée des amendements. Le texte de l'article R 4 1.01 du Règlement est désormais le suivant :

«Le barème des salaires de base et les allocations sont révisés et fixés conformément aux décisions prises par le Conseil telles que figurant à l'Annexe R.A.1.»

Quant au texte de l'annexe R.A.1 du Règlement, il stipule :

«Le Conseil

-- soulignant la nécessité de maintenir son autorité souveraine de décision en matière de politique salariale de l'organisation, qui exclut l'application automatique de toute méthode de réajustement des salaires;

-- déclarant que la référence aux décisions correspondantes des Organisations Coordonnées, conformément à la décision du Conseil du 9 décembre 1981, n'a jamais constitué une obligation légale d'appliquer tout ou partie desdites décisions;

-- remplaçant par la présente sa décision du 9 décembre 1981;

décide:

1. que, lors de la révision du barème des salaires de base et des allocations du personnel en poste en Allemagne, le Conseil utilise comme orientation l'indice calculé selon la procédure des Organisations Coordonnées relative au

réajustement du barème des salaires de base des Organisations Coordonnées en Allemagne.

2. que, pour décider de l'opportunité et de l'étendue de l'application de cet indice au titre du réajustement des salaires, le Conseil tienne compte des critères pertinents en la matière, à savoir la situation économique, budgétaire et sociale de l'Organisation et des Etats membres.

3. que le barème des salaires de base et les allocations du personnel en poste hors d'Allemagne soient fixés de manière à préserver les parités du pouvoir d'achat calculées selon la procédure des Organisations Coordonnées.

4. que le barème des salaires de base et les allocations du personnel requièrent l'approbation d'une résolution officielle du Conseil.»

Par circulaire en date du 25 juillet 1996, le directeur administratif informa le personnel que le Conseil avait adopté les amendements susmentionnés et que l'ajustement sur les rémunérations pour 1996 était différé dans l'attente d'un jugement du Tribunal sur la politique des salaires des années précédentes -- voir le jugement 1682 --, mais que cet ajustement serait rétroactivement appliqué aux salaires à partir de juillet 1996.

Le 8 août, M^{me} Ashurst, agissant en tant que vice-présidente de l'Association du personnel, remit au Directeur général des lettres de réclamation émanant de trente et un membres du personnel, dont les requérantes, contestant les «premières applications individuelles» des décisions du Conseil, c'est-à-dire les feuilles de paie telles que notifiées le 15 juillet 1996, et demandant au Directeur général d'annuler les décisions attaquées et, en cas de refus, d'autoriser la saisine directe du Tribunal. Le même jour, le directeur administratif adressa une lettre à la vice-présidente de l'Association, représentant les auteurs des réclamations. Il l'informait que, selon lui, les feuilles de paie de juillet 1996 ne constituaient pas des décisions définitives puisque les ajustements sur les rémunérations avaient été différés.

Par lettre datée du 11 septembre 1996, le Directeur général fit observer à la vice-présidente de l'Association du personnel que, même s'il acceptait de lever l'obligation d'épuisement des voies de recours interne, il n'existait pas de décision finale susceptible d'être déferée au Tribunal. C'est la décision attaquée par les requérantes.

B. Les requérantes soutiennent que leurs requêtes sont recevables car, bien que le Conseil ait décidé de différer sa décision sur les salaires pour 1996, les feuilles de paie de juillet 1996 constituent, en tout état de cause, la première application individuelle de la décision du 4 juillet 1996 de modifier les dispositions réglementaires régissant l'ajustement des rémunérations. Citant notamment le jugement 1330 (affaires Bangasser et consorts) du 31 janvier 1994, elles font valoir que, pour qu'une requête soit recevable, «il suffit que la décision attaquée soit susceptible de porter atteinte aux droits et garanties» des fonctionnaires.

Sur le fond, les requérantes affirment que l'amendement à l'article R 4 1.01 du Règlement du personnel a été adopté en violation de la procédure prévue par l'article R 7 1.01, puisqu'il n'a pas été soumis au Comité consultatif permanent. Elles reprochent au Conseil d'avoir adopté un système de référence qui ne crée aucune obligation, ce «qui revient à nier le principe même de l'ajustement des rémunérations» et est contraire à la bonne foi. Elles lui reprochent également d'avoir supprimé la mention de l'interdiction que s'était faite le Laboratoire de procéder à des ajustements négatifs. Elles soutiennent que la décision attaquée a été adoptée en vertu d'un système qui viole les principes généraux du droit de la fonction publique internationale, en particulier le principe de la sécurité juridique et le principe Noblemaire. M^{mes} Ashurst et Bosshard y voient, de surcroît, une violation du principe de l'égalité de traitement au détriment des fonctionnaires en poste en Allemagne. Enfin, les requérantes dénoncent une violation de leurs droits acquis en ce que la décision contestée n'assure plus l'ajustement de leurs rémunérations au coût de la vie.

Elles demandent l'annulation de la décision contestée, ainsi que leurs dépens.

C. Dans ses réponses, le Laboratoire soutient que les requêtes sont irrecevables car aucune décision définitive n'a été prise, le Conseil ayant décidé de différer sa décision sur les ajustements de salaires pour 1996. Les requérantes ne peuvent par conséquent invoquer aucun préjudice.

A titre subsidiaire, le LEBM affirme que l'amendement adopté par le Conseil ne modifiait en aucune manière le sens du texte soumis à l'examen du Comité consultatif permanent. Il n'était donc pas nécessaire de consulter celui-ci à nouveau. De plus, le président de l'Association du personnel avait admis qu'une réunion supplémentaire était

inutile et les membres de l'Association au sein du Comité avaient eu l'occasion d'exprimer leurs critiques à la réunion du Conseil, en juillet 1996. Le Laboratoire fait observer «qu'une certaine flexibilité est nécessaire pour tenir compte de la modification des conditions économiques et budgétaires» de l'organisation, mais nie avoir violé les principes généraux du droit. Il soutient que les nouvelles dispositions réglementaires protègent les fonctionnaires de décisions arbitraires et qu'il «n'existe pas de règle générale selon laquelle une organisation doit établir un système de rémunération qui assure un ajustement des salaires au coût de la vie». Cet ajustement, de même que l'interdiction d'ajustements négatifs, ne constituent donc pas des droits acquis. A propos du principe Noblemaire, le Laboratoire indique qu'il «n'est pas évident que les Etats considèrent effectivement comme une obligation le fait de fournir le plus haut niveau de salaire pour la fonction publique internationale». Enfin, il dément que l'amendement adopté introduise un élément de discrimination entre les fonctionnaires en poste en Allemagne et les autres.

D. Dans leurs répliques, les requérantes font observer qu'elles contestent des décisions individuelles d'application définitives leur faisant grief. Leurs requêtes sont donc recevables. Citant le jugement 1682, elles soutiennent que la pratique du Laboratoire jusqu'en juillet 1996 violait ses règles. Etant donné que le Laboratoire présente sa décision non pas comme un amendement mais comme une interprétation du système en vigueur avant le 4 juillet 1996, celle-ci également est illégale. Le Laboratoire a tendance à estimer que les règles en matière de rémunération doivent «céder le pas» devant les considérations d'ordre budgétaire, alors que le Tribunal a sanctionné cette manière de voir.

Les requérantes soutiennent que toute modification du texte devait être examinée par l'ensemble des membres du Comité consultatif permanent et que le simple avis du président de l'Association du personnel ne pouvait remplacer cette consultation. Elles affirment que l'amendement avait pour but «de ne plus ajuster positivement les rémunérations» mais de les réduire «en leur appliquant des indices négatifs».

E. Dans ses dupliques, le Laboratoire indique que le Conseil a décidé, le 17 décembre 1996, de n'accorder aucun ajustement pour 1996. Le LEBM réaffirme l'irrecevabilité des présentes requêtes. D'après lui, les requérantes auraient pu contester les décisions individuelles d'application de la décision du Conseil du 17 décembre 1996, comme l'ont fait d'autres fonctionnaires. Enfin, il soutient que les requérantes ont violé le Règlement du personnel en omettant de présenter les arguments développés devant le Tribunal au Directeur général lors de leurs réclamations internes.

CONSIDÈRE :

1. Les requérantes sont fonctionnaires du Laboratoire européen de biologie moléculaire. Elles contestent toutes dans les mêmes termes, à l'exception d'un moyen concernant spécifiquement le cas des agents affectés en Allemagne qui n'est présenté que par deux des requérantes, leurs feuilles de paie du mois de juillet 1996. Ayant le même objet, les quatre requêtes doivent être jointes.

2. Le litige se présente dans les conditions suivantes : les rémunérations des agents du LEBM sont en principe ajustées annuellement en application des dispositions du Règlement du personnel qui prévoyaient notamment, jusqu'en 1996, que «le Conseil utilise comme guide les décisions correspondantes des Organisations Coordonnées». Par le jugement 1682 (affaires Argos et consorts), rendu le 29 janvier 1998, le Tribunal de céans a sanctionné la méconnaissance par l'Organisation de la règle ainsi établie par l'article R 4 1.01 du Règlement au moment de la fixation des rémunérations au titre de l'année 1995. Le 4 juillet 1996, le Conseil du Laboratoire a adopté des modifications au Règlement : selon le nouvel article R 4 1.01, les échelles des salaires de base et des indemnités devaient être ajustées et déterminées «conformément aux décisions prises par le Conseil telles que figurant à l'Annexe R.A.1». Et cette annexe mentionne que, pour la révision périodique à laquelle il est procédé pour le personnel en poste en Allemagne, le Conseil utilise comme une orientation l'indice calculé par application de la procédure d'ajustement des organisations coordonnées et

«que, pour décider de l'opportunité et de l'étendue de l'application de cet indice au titre du réajustement des salaires, [il] tient compte des critères pertinents en la matière, à savoir la situation économique, budgétaire et sociale de l'Organisation et des Etats membres».

Quant aux échelles de rémunération du personnel en poste en dehors d'Allemagne, il est prévu par la même annexe qu'elles seront déterminées «de manière à préserver les parités du pouvoir d'achat calculées selon la procédure des Organisations Coordonnées».

3. Par une circulaire datée du 25 juillet 1996, le directeur administratif informa les membres du personnel que le Conseil avait adopté des amendements au Règlement du personnel concernant la politique des rémunérations et avait décidé de surseoir à toute décision relative à l'ajustement des rémunérations pour 1996 jusqu'à ce que le Tribunal de céans se soit prononcé sur les requêtes, alors en cours, concernant les rémunérations de l'année 1995.

4. Constatant que leurs feuilles de paie pour juillet 1996 ne comportaient pas d'ajustement, les requérantes présentèrent des réclamations qui firent l'objet de plusieurs correspondances et furent finalement rejetées par des décisions du Directeur général, en date du 11 septembre 1996, confirmant qu'aucune décision finale n'avait été prise pour les rémunérations de 1996 dans l'attente du jugement que devait rendre le Tribunal et autorisant les intéressées à saisir directement le Tribunal sans utiliser la procédure d'appel interne. C'est dans ces conditions que le Tribunal est saisi.

5. Pour l'organisation défenderesse, les requêtes sont irrecevables, car elles sont dirigées contre des décisions constituées par les feuilles de paie de juillet 1996, dont il a été indiqué qu'elles n'avaient pas de caractère définitif. Les requérantes estiment au contraire que leurs feuilles de paie sont des décisions leur faisant grief et constituant les premières applications individuelles de la décision prise par le Conseil de modifier les dispositions réglementaires régissant l'ajustement de leurs rémunérations.

6. Que les feuilles de paie constituent des décisions individuelles susceptibles d'être déférées au Tribunal administratif, c'est une évidence rappelée par une abondante jurisprudence. La défenderesse reconnaît d'ailleurs dans sa duplique qu'au sens de l'article VII du Statut du Tribunal :

«une feuille de paie ... est une décision finale et [les requérantes sont] en principe en droit de faire appel contre une telle décision et de ce fait de contester incidemment [les] règlement interne et décisions générales sur lesquels est fondée une décision individuelle sur la rémunération des membres du personnel».

Le fait que les rémunérations du mois de juillet 1996 puissent faire l'objet de modifications ultérieures en application de mesures rétroactives que le Conseil s'est réservé de prendre n'ôte pas à la décision contestée le caractère de décision faisant effectivement grief aux requérantes.

7. Mais si les requêtes sont recevables, encore faut-il que les moyens présentés soient susceptibles d'être pris en considération. Or, tel n'est pas le cas : les requérantes affirment que les décisions en question constituent les premières mesures d'application du nouvel article R 4 1.01 du Règlement et de l'annexe R.A.1. Ces nouvelles dispositions seraient irrégulières, car elles n'auraient pas été précédées de la consultation du Comité consultatif permanent prévu par l'article R 7 1.01 du Règlement du personnel, seraient contraires aux principes généraux du droit en laissant la porte ouverte à l'arbitraire et violeraient les droits acquis des agents du LEBM. Mais ces moyens sont inopérants dès lors qu'il est constant que, comme l'a décidé le Conseil, l'application des dispositions qu'il avait arrêtées en juillet 1996 serait reportée jusqu'à l'intervention du jugement devant être rendu par le Tribunal sur les rémunérations de 1995. Sans doute cette décision de report implique-t-elle provisoirement un non-ajustement des rémunérations, mais les raisons qui ont conduit les autorités compétentes du LEBM à différer toute décision et à prévoir un réexamen rétroactif de la question sont tout à fait compréhensibles et cette décision ne porte, par elle-même, aucune atteinte aux droits des fonctionnaires. C'est à l'occasion de l'examen de la légalité des décisions finalement arrêtées par le Conseil sur les rémunérations de 1996 que la validité des modifications réglementaires litigieuses pourra être examinée. Mais la contestation de la décision prise par le Directeur général, le 11 septembre 1996, est fondée sur des moyens inopérants puisque, à ce stade, la nouvelle réglementation, seule contestée par les requérantes, n'avait pas encore été appliquée.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

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.

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.

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