

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaires Allaert (n° 2) et Warmels (n° 5)
(Recours en exécution)

Jugement n° 1995

Le Tribunal administratif,

Vu le recours en exécution du jugement 1821, formé par M. Eric Jaak Allaert et M. Rein Herm Warmels le 2 août 1999;

Vu la décision avant dire droit contenue dans le jugement 1908 prononcé le 3 février 2000 ainsi que les écritures des requérants et de l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO) qui sont citées au premier paragraphe du préambule de cette décision;

Vu, conformément à la décision contenue dans le jugement 1908, le mémoire supplémentaire présenté par l'Organisation le 16 mars 2000, les observations des requérants sur ce mémoire en date du 6 avril et les commentaires de l'ESO sur ces observations datés du 28 avril 2000;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

CONSIDÈRE :

1. Pour démontrer que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'ESO a correctement exécuté le jugement 1821 (affaires Allaert et Warmels n° 3), prononcé le 28 janvier 1999, lui prescrivant de procéder à un nouveau calcul de l'ajustement des salaires de son personnel à compter du 1^{er} janvier 1996, la défenderesse s'est fondée, dans sa réponse au recours en exécution formé par les intéressés, sur une décision du Conseil de l'ESO prise le 23 septembre 1999 qui maintenait à 0,7 pour cent le taux d'ajustement au titre de l'année 1996. Mais, estimant qu'il existait un doute sérieux, compte tenu des observations des parties, sur la procédure d'élaboration, de vote et d'adoption de la «décision» invoquée, le Tribunal a décidé, par son jugement 1908 avant dire droit (affaires Allaert n° 2 et Warmels n° 5), prononcé le 3 février 2000, de surseoir à statuer sur le fond de l'affaire et a prescrit à la défenderesse de présenter

«un mémoire exposant les conditions dans lesquelles a été adoptée et approuvée la décision qui porte la date du 23 septembre 1999 et donnant toutes indications utiles sur les modalités de saisine des membres du Conseil, sur la procédure de prise en compte des amendements, ainsi que sur le fondement statutaire de la procédure écrite».

2. Les explications données par la défenderesse conduisent le Tribunal à admettre que la décision du 23 septembre 1999 a été prise dans des conditions formellement régulières, même s'il est permis de regretter que, pour une affaire de cette importance, consécutive à l'annulation prononcée par le Tribunal de céans des décisions d'ajustement prises en 1996, une procédure plus transparente permettant une véritable discussion des questions posées par l'exécution du jugement 1821 n'ait pas été suivie.

3. En tout état de cause, la règle 8 des Règles de procédure du Conseil de l'ESO dispose que :

«1. Le Directeur général, avec l'accord du Président, peut soumettre l'affaire au Conseil pour une décision relative à la procédure écrite, s'il considère que l'affaire est d'une urgence telle qu'elle ne peut être reportée à l'assemblée ordinaire suivante du Conseil mais ne justifie pas pour autant une assemblée extraordinaire.

...

3. Les décisions relatives aux affaires soumises à la procédure écrite feront l'objet du même vote à la majorité

requis par la Convention.»

4. C'est cette procédure qui a été appliquée en l'espèce : l'administration de l'ESO a estimé, étant donné que dans le cadre du présent recours en exécution le délai de production de la réponse de la défenderesse avait été fixé au 15 octobre 1999, qu'il y avait urgence à obtenir une décision du Conseil; la prochaine assemblée ordinaire de celui-ci étant prévue pour le mois de décembre 1999, la procédure écrite a été retenue. Le Tribunal ne peut, sur ce point, accueillir les objections des requérants qui soulignent qu'il n'aurait pas été nécessaire de recourir à une procédure écrite si la question avait été examinée lors de la réunion du Conseil en juin 1999. Même si l'Organisation a la responsabilité de la situation ainsi créée, l'existence d'une urgence peut être regardée comme établie.

5. Il résulte des pièces versées au dossier par l'Organisation que le chef de l'administration, agissant au nom du Directeur général, a saisi les membres du Conseil, le 10 septembre 1999, d'une proposition tendant à ce que soit maintenu le taux d'ajustement de 0,7 pour cent en fonction de critères développés dans le projet de réponse au Tribunal de céans et qui étaient relatifs à la situation budgétaire, au maintien du niveau compétitif des salaires et au maintien du pouvoir d'achat. Il était demandé aux membres du Conseil de prendre une décision selon la procédure écrite, étant précisé que cette décision pourrait être révisée à la lumière des résultats des discussions avec le personnel. Rien ne permet de supposer que cette procédure a été engagée sans l'accord du Président. Les réponses ont été données par l'Allemagne le 14 septembre, la Suède et les Pays-Bas le 15 septembre, la Suisse le 20 septembre, la Belgique le 23 septembre. Le Danemark avait donné sa réponse le 15 septembre par téléphone, l'Italie ayant fait de même le 17 septembre et confirmé sa réponse par écrit le 28 septembre. Seule la délégation française n'a pas participé à la procédure du vote par écrit. Selon la défenderesse, dont il n'y a aucune raison de mettre en doute les affirmations, toutes les délégations ont exprimé une position favorable au projet de proposition de l'administration, certaines délégations ayant demandé «des amendements d'ordre mineur, concernant essentiellement la présentation du projet».

De l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal retire la conviction que, le 23 septembre, une majorité s'était bien ralliée à la position exposée par l'administration au moyen d'une procédure qui n'était pas par elle-même irrégulière. Même si la décision n'était probablement pas présentée sous la forme qu'elle a revêtue, le 25 octobre 1999, avec le timbre ESO/Cou-709 conf., elle avait bien été prise le 23 septembre 1999, assortie des motifs qui avaient été communiqués aux membres du Conseil.

6. Il convient donc d'examiner si, compte tenu des motifs qui la justifient, cette décision constitue une exécution correcte du jugement 1821, dont l'analyse a été donnée dans le jugement 1908.

7. Pour justifier la non-application du taux d'ajustement retenu par les organisations coordonnées, fixé pour 1996 à 1,3 pour cent, la défenderesse affirme que le Conseil, qui pouvait s'écarter de l'orientation donnée par cet indice en retenant des critères pertinents, s'est fondé sur les éléments suivants : d'une part, la situation budgétaire de l'Organisation, qui a dû recourir à des emprunts pour financer des projets scientifiques ambitieux, et celle des Etats membres qui étaient soumis à de rigoureuses restrictions conduisaient à retenir un taux moins élevé que celui des organisations coordonnées; d'autre part, une étude préparée à l'intention de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) en 1995 comparant les salaires perçus par les agents de diverses organisations et institutions de recherche montrait que

«les salaires de l'ESO sont en moyenne de 7 % supérieurs à ceux du CERN et de 8 % supérieurs à ceux du [Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM)] et largement supérieurs à ceux versés par les institutions nationales -- de 28 % supérieurs à ceux versés par l'institution allemande DESY».

Le Conseil a, dans ces conditions, décidé de prendre en considération «le besoin d'aligner les rémunérations de l'ESO [sur] celles du CERN et du LEBM». Enfin le Conseil, souhaitant maintenir des niveaux compétitifs de salaire, a noté que le salaire net moyen du personnel de l'ESO pour l'année 1996 était supérieur à celui de l'industrie allemande et que les ajustements alloués au cours de cette même année maintenaient l'indice cumulé des salaires de l'ESO à un niveau plus élevé que l'indice des salaires versés par les institutions publiques de recherche allemandes ou encore que l'indice national des prix à la consommation en Allemagne. Aussi le Conseil s'est-il proposé de réduire la différence entre l'évolution de l'inflation dans l'Etat hôte de l'Organisation et l'évolution des salaires des agents de l'ESO, ce qui aurait d'ailleurs pu conduire à un ajustement inférieur à 0,7 pour cent qui aurait suffi à préserver le pouvoir d'achat des agents. Le Conseil a conclu «qu'une appréciation générale des critères énoncés précédemment justifiait pour l'année 1996 la décision d'appliquer l'indice des organisations coordonnées en

partie seulement».

8. Le Tribunal est sensible aux efforts qui ont été accomplis par l'Organisation pour tenter de dégager des critères aussi objectifs que possible afin de déterminer l'indice d'ajustement des salaires de ses agents. Néanmoins, il ne peut que relever que les raisons avancées par la défenderesse ont servi à justifier le maintien du pourcentage de 0,7 pour cent précédemment censuré, sans donner en aucune manière au personnel la garantie que la méthodologie utilisée produise des résultats stables, prévisibles et transparents comme le prescrit le jugement 1821. Il résulte en effet des critères retenus par la défenderesse pour s'écarter de l'indice des organisations coordonnées qui doit servir d'«orientation», tel que précisé par l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel, que l'ESO a notamment eu pour objectif d'aligner ses rémunérations sur celles du CERN et du Laboratoire européen de biologie moléculaire, et a eu le souci de réduire l'avance prise par lesdites rémunérations par rapport à l'indice national des prix à la consommation en Allemagne. La première des références prises en compte, qui ne concerne pas «la situation économique, budgétaire et sociale prévalant dans l'Organisation comme dans les Etats membres», paraît impliquer que l'«orientation» retenue par l'Organisation est davantage l'indice des augmentations des rémunérations retenues par d'autres organisations, certes proches de la défenderesse, que l'indice des organisations coordonnées. Quant à la seconde référence, elle peut conduire, comme le soulignent justement les requérants, à prendre comme critère principal d'ajustement la seule évolution de l'inflation dans le pays hôte.

9. Les incertitudes liées au flou méthodologique que traduit une délibération adoptée à la hâte par le Conseil de l'ESO n'échappent d'ailleurs pas à la défenderesse elle-même puisque, dans la lettre susmentionnée du 10 septembre 1999 adressée aux membres du Conseil, le chef de l'administration précisait que la décision qu'il leur soumettait était sujette à une possible révision à la lumière des résultats des pourparlers avec le personnel. On relèvera, au demeurant, que les études salariales qui ont été produites pour démontrer que les rémunérations des agents de l'ESO étaient supérieures à celles versées au personnel de certaines institutions et aux employés des secteurs industriels comparables en Allemagne ont fait l'objet de critiques de la part des requérants et que ces critiques, dont certaines sont sérieuses, n'ont suscité aucune réponse de la défenderesse.

10. Dans ces conditions, le Tribunal ne peut que constater que l'Organisation ne justifie pas avoir pris des mesures adéquates pour assurer la pleine exécution du jugement 1821, qui lui prescrivait de procéder à un nouveau calcul de l'ajustement des salaires de son personnel en conformité avec l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel et en retenant une méthodologie qui permette de prendre en compte des critères objectifs conduisant à des résultats stables, prévisibles et transparents. Sans procéder à la condamnation sous astreinte qui lui est demandée, le Tribunal renvoie les affaires devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à un nouvel examen des droits des requérants au bénéfice d'un ajustement de leurs rémunérations pour l'année 1996.

11. Les requérants ont droit à l'allocation de dépens fixés à 30 000 francs français.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Il est déclaré que les décisions prises par l'ESO à la suite du jugement 1821 ne constituent pas une exécution correcte dudit jugement.
2. Les affaires sont renvoyées devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à un nouveau calcul de l'ajustement des salaires des requérants auquel ils ont droit au titre de l'année 1996.
3. L'ESO versera aux requérants une somme globale de 30 000 francs français à titre de dépens.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE CARROLL

1. Je regrette de ne pouvoir souscrire au jugement de mes collègues dans cette affaire quant à la question de savoir si la décision prise le 23 septembre 1999 par le Conseil de l'ESO constituait une exécution correcte du jugement 1821 (affaires Allaert et Warmels n° 3).

2. A la suite du jugement 1419 (affaires Meylan et consorts), l'ESO a modifié l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel avec effet au 1^{er} janvier 1996. Le Conseil devait dorénavant utiliser à titre indicatif un indice

correspondant aux ajustements de salaire des organisations coordonnées. Il était toutefois tenu, lorsqu'il déterminerait s'il convenait d'appliquer cet indice et dans quelle mesure il devait le faire, de prendre en compte des critères pertinents, notamment la situation économique, budgétaire et sociale prévalant à l'Organisation comme dans les Etats membres.

3. Les 10 et 11 juin 1996, le Conseil a approuvé un ajustement de 0,7 pour cent des salaires à compter du 1^{er} janvier 1996. Cette décision a été annulée par le Tribunal de céans dans le jugement 1821 au motif que l'ESO n'avait arrêté aucune méthodologie et qu'elle ne s'était pas conformée aux dispositions de l'article R IV 1.01 de son propre Règlement du personnel : en effet, l'Organisation n'a pas démontré qu'elle s'était référée à l'indice précité ni qu'elle avait pris en considération les critères pertinents. La question a été renvoyée devant la défenderesse pour qu'elle procède à un nouveau calcul de l'ajustement des salaires, conformément à l'article R IV 1.01 et à la lumière du jugement rendu.

4. En août 1999, le Tribunal a été saisi d'un recours en exécution du jugement 1821. Dans une décision du 23 septembre 1999, le Conseil de l'ESO a fixé à 0,7 pour cent l'ajustement des salaires à compter du 1^{er} janvier 1996. Une décision avant dire droit a été prise dans le jugement 1908 (affaires Allaert n° 2 et Warmels n° 5) sur la question de savoir si la procédure de prise de décision avait été correctement suivie. Le Tribunal reconnaît dans le présent jugement, aux considérants 1 à 5, qu'une décision a effectivement été prise le 23 septembre 1999. Je ne suis pas en désaccord sur cette conclusion.

5. L'ESO, qui dans le passé n'a institué aucune méthode qui lui aurait permis de tenir compte de facteurs autres que l'indice des organisations coordonnées (voir le jugement 1821), a maintenant clairement expliqué ce sur quoi reposait la décision du Conseil datée du 23 septembre 1999. Celui-ci a pris en effet en considération la situation budgétaire de l'Organisation et celle des Etats membres, qui était et continuait d'être critique, ainsi que les crédits budgétaires accordés par les Etats membres à toutes les organisations internationales s'occupant de sciences, de recherche et de développement dont l'attribution doit notamment respecter l'égalité de traitement en matière de salaires qui doit en principe être la règle entre le personnel du CERN, du LEBM et de l'ESO. Le Conseil a pris en compte une étude des salaires d'où il ressortait que les salaires de l'ESO dépassaient en moyenne de 7 pour cent ceux du CERN, de 8 pour cent ceux du LEBM et de beaucoup plus encore ceux versés par les institutions nationales. Il a observé que seuls l'Agence spatiale européenne et le Centre commun de recherches de l'Union européenne offraient des salaires supérieurs, notant toutefois que ces organisations se trouvaient en principe dans une situation différente. Ce n'est donc pas sans réflexion préalable que le Conseil a décidé de ne pas appliquer l'indice des organisations coordonnées; il a en effet tenu compte, dans une décision qui lui est propre, du besoin d'aligner les salaires et les allocations de l'ESO sur ceux du CERN et du LEBM. Il s'est efforcé de maintenir les salaires et les indemnités versés au personnel de l'ESO à un niveau adéquat de manière à le motiver tout en assurant la compétitivité de l'Organisation par rapport aux employeurs qui lui sont comparables dans l'industrie. L'indice des organisations coordonnées ne tient pas compte de la situation particulière du personnel scientifique employé dans le service public ou dans l'industrie. Une étude a montré que le salaire moyen net du personnel de l'ESO en 1996 dépassait celui en vigueur dans le secteur industriel allemand. L'ajustement accordé pour 1996 maintenait l'indice composé des salaires à l'ESO au-dessus de celui des salaires versés dans le secteur public allemand. Le Conseil a décidé que, pour des raisons sociales, les salaires de l'ESO devaient au minimum garantir le maintien du pouvoir d'achat. En examinant l'indice de hausse des salaires pratiqués à l'ESO, le Conseil a constaté qu'au fil des ans celui-ci avait atteint un niveau très supérieur à celui de l'indice national des prix à la consommation en Allemagne. Le Conseil s'efforce de réduire l'écart, qui en résulte, entre l'inflation enregistrée dans l'Etat hôte et l'évolution des salaires de l'ESO. Il se propose de rétablir une base plus réaliste pour les ajustements futurs. L'ajustement des salaires de l'Organisation pour 1996 a été supérieur à la hausse de l'indice national des prix à la consommation en Allemagne et le pouvoir d'achat du personnel a donc été maintenu. Il aurait pu en être de même si l'ajustement avait été inférieur à 0,7 pour cent mais, pour des raisons sociales, le Conseil a également pris en considération l'augmentation en 1996 de la contribution du personnel à la Caisse de pensions du CERN.

6. A mon avis, l'Organisation a parfaitement respecté les principes énoncés au considérant 7 du jugement 1821. L'ESO, bien que conservant comme référence l'indice des organisations coordonnées, ne l'applique plus aveuglément et le Règlement du personnel a été modifié pour que l'Organisation puisse s'en écarter tout en respectant certains critères. L'ESO explique comment ces critères ont été appliqués et quelles sont ses intentions pour l'avenir. Le personnel de l'Organisation peut compter sur des augmentations de salaire pour le calcul desquelles seront pris en compte l'indice des organisations coordonnées ainsi que les niveaux de salaire du LEBM

et du CERN. Il peut s'attendre à des salaires mieux alignés sur ceux de ces deux dernières organisations internationales. L'indice des prix à la consommation en Allemagne sera pris en considération de manière à évaluer le pouvoir d'achat des salaires de l'ESO; les emplois comparables dans l'industrie et dans le secteur public allemand seront examinés dans le souci d'assurer la compétitivité des salaires. Cette méthodologie de détermination des ajustements de salaires est certainement facile à comprendre. Elle est prévisible en ce que l'avenir est tracé et elle est stable en ce que les salaires suivront l'évolution du coût de la vie sans que l'équilibre budgétaire de l'Organisation en souffre. La liberté de s'écarter de l'indice des organisations coordonnées a été clairement expliquée de sorte qu'on ne peut pas dire que l'ESO n'a pas motivé sa décision comme elle le devait.

7. Une autre organisation internationale, le LEBM, a adopté dans son Règlement du personnel un nouvel article R 4 1.01 très semblable à l'article R IV 1.01 de l'ESO. L'ajustement de salaires, auquel le LEBM a procédé pour 1996 et 1997 en application du nouvel article, a été soigneusement examiné dans les jugements 1912 (affaires Berthet n° 2 et consorts) et 1913 (affaires Dauvergne et consorts). Dans les deux cas, le LEBM s'est écarté de l'indice des organisations coordonnées et, dans les deux cas, le Tribunal a rejeté les requêtes comme dénuées de fondement.

8. Dans le jugement 1912, le Tribunal a estimé que les requérants n'avaient pas démontré en quoi les facteurs sur lesquels reposait l'évaluation de la situation budgétaire de l'Organisation et des Etats membres étaient erronés. Les requérants n'ont fourni aucune indication tendant à montrer que les ajustements de salaire en question avaient pour effet de maintenir les salaires à un niveau qui serait manifestement insuffisant. Il n'existe pas de droit acquis à l'indexation des salaires.

9. Dans le jugement 1913, au considérant 14, le Tribunal traite en détail de la contestation du système adopté en application du nouvel article R 4 1.01, contestation fondée sur l'idée qu'il laisse la porte ouverte à l'arbitraire.

10. Je ne vois pas de différence de principe entre les points soulevés dans les jugements 1912 et 1913 et ceux soulevés dans les présentes affaires.

11. S'agissant des motifs particuliers invoqués dans ce jugement du Tribunal, je tiens à formuler les observations suivantes :

a) Le chiffre de 0,7 pour cent n'est pas en soi mis en cause dans le jugement 1821. Ce qui l'est, c'est l'absence d'explication quant à la manière dont on est parvenu à ce résultat. A mon avis, on ne peut critiquer le fait qu'on a abouti au même pourcentage, maintenant que l'explication a été fournie.

b) S'agissant de la référence à l'«alignement» de la rémunération de l'ESO sur les salaires du CERN et du LEBM, rien dans l'article R IV 1.01 du Règlement du personnel n'empêcherait le Conseil de se référer aux indices de salaire du CERN et du LEBM tout en tenant compte de l'indice des organisations coordonnées. Il n'est pas juste, selon moi, de dire que l'«alignement» des salaires de l'ESO sur ceux du CERN et du LEBM n'a rien à voir avec la situation budgétaire, économique et sociale de l'Organisation et des Etats membres. Au contraire, les Etats membres sont par exemple tout à fait conscients du rapport qui existe entre les trois organisations et de la nécessité de les traiter sur un pied d'égalité.

c) Compte tenu du fait que l'ESO rejette expressément l'allégation selon laquelle elle cherche à limiter dorénavant l'augmentation des salaires à celle de l'indice allemand des prix à la consommation, je ne vois pas comment le Tribunal serait fondé à dire que l'indice des prix à la consommation pourrait en arriver à devenir le principal critère d'ajustement.

d) La lettre du 10 septembre 1999 -- antérieure à la décision du Conseil -- que le chef de l'administration a adressée aux membres du Conseil, en leur expliquant que la décision qui leur était présentée était susceptible de faire l'objet d'une révision à la lumière des résultats des discussions avec le personnel, ne devrait pas être interprétée par le Tribunal comme la preuve d'une incertitude quant à la méthodologie à suivre. Il convient d'encourager les efforts en faveur d'un règlement et le fait que l'Organisation soit disposée à mener des pourparlers et des négociations ne devrait pas être considéré comme un signe de faiblesse ou d'«incertitude». Le fait qu'aucun accord n'a été conclu et que le Conseil a dû prendre une décision au plus haut niveau est sans conséquence. La validité de la décision du Conseil dépend de critères objectifs qui n'ont aucun rapport avec le souhait de l'Organisation de négocier avec le personnel.

12. En résumé, je suis d'avis que l'ESO a bien expliqué la manière dont le Conseil est parvenu à sa décision du 23 septembre 1999 et a respecté les principes énoncés au considérant 7 du jugement 1821. De ce fait, selon moi, le recours en exécution devrait être rejeté sur le fond.

Ainsi jugé, le 10 mai 2000, 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, Catherine Comtet, Greffière.

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

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

Catherine Comtet