

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaire FAVRE

Jugement No 1107

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. Charles Favre le 1er octobre 1990, la réponse du CERN du 7 décembre 1990, la réplique du requérant du 9 janvier 1991 et la duplique du CERN du 13 février 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles I 1.03 et I 1.04 du Statut du personnel du CERN, et l'article R VI 1.03 du Règlement du personnel du CERN;

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. Le requérant, ressortissant français né en 1930, est entré au service du CERN en 1956 en qualité de pompier. Il a reçu un contrat sans terme fixe en 1958 et a été promu au grade 5 en 1960, au grade 6 en 1962 et au grade 7 en 1974. Il a été astreint au service de nuit en roulement et bénéficiait, à ce titre, d'une indemnité de roulement.

Dans un mémorandum adressé le 13 juin 1986 au chef de la Commission de l'inspection technique et de la sécurité (TIS), le supérieur direct du requérant, chef du Service des secours et du feu, recommandait que les pompiers de plus de 55 ans ne soient pas affectés au service en roulement mais que, étant donné que la perte de l'indemnité de roulement amputerait leur salaire de près d'un quart, ils devraient recevoir une compensation. Il ajoutait que, dans le cas du requérant, le coût de cette compensation, payée à des taux dégressifs sur trois ans, s'élèverait à 18.000 francs suisses.

Dans un mémorandum du 8 janvier 1988, avant qu'une décision quelconque eût été prise dans cette affaire, le chef du Service des secours et du feu a déclaré aux pompiers que, trois postes en service de jour devant être disponibles, ceux d'entre eux qui désiraient cesser de travailler en roulement pourraient "bénéficier de conditions permettant de compenser dégressivement sur 3 ans la perte de revenu". Dans un mémorandum du 28 janvier, le supérieur direct du requérant lui a exposé en détail les nouvelles tâches qui lui incomberaient à partir du 1er avril 1988, et celui-ci a pris ses nouvelles fonctions à cette date.

La question générale de la compensation a été soumise au Comité de concertation permanent, organe consultatif. Sur la recommandation du Comité, le Directeur général a publié, le 25 octobre 1988, une note sur la "cessation du travail par roulement pour raisons médicales". Quiconque était déclaré inapte au service par roulement recevait une compensation étalée sur un an pour la perte de l'indemnité de roulement : pendant les trois premiers mois, il recevait cette indemnité à raison de 100 pour cent, pour les trois mois suivants à raison de 75 pour cent, pendant trois autres mois à raison de 50 pour cent, et pendant les trois derniers mois à raison de 25 pour cent.

Dans un mémorandum du 5 juillet 1989, le Comité de concertation permanent a recommandé en outre d'accorder cette compensation à quiconque perdrait l'indemnité du fait que la hiérarchie mettrait fin au service par roulement ou "dans des cas de force majeure". Le Directeur général a accepté cette recommandation dans une décision du 12 juillet 1989.

Par une action administrative personnelle du 29 novembre 1989, le chef de la Division du personnel informait le requérant, au nom du Directeur général, qu'il cessait de faire partie du service par roulement à partir du 14 juin 1989.

Dans un mémorandum du 21 décembre 1989, le chef du Service des secours et du feu a suggéré de lui accorder le bénéfice de la décision du 12 juillet 1989 mais, dans un mémorandum du 15 janvier 1990, la Division des services administratifs du personnel lui a opposé un refus au motif qu'une compensation n'était pas prévue lorsque le requérant a cessé de travailler par roulement et que la décision du Directeur général n'avait pas d'effet rétroactif.

Le 20 février 1990, il a introduit un recours devant le Directeur général en vertu de l'article R VI 1.03 du Règlement du personnel pour demander une compensation étalée sur une période de trois ans à compter du 1er avril 1988. Son cas a été déféré à la Commission paritaire consultative des recours. Dans son rapport du 17 juillet 1990, la Commission a estimé que le mémorandum de son supérieur direct en date du 8 janvier 1988 constituait un engagement ayant force obligatoire et a donc recommandé de lui accorder une compensation pour perte de salaire étalée sur un an dans les conditions fixées dans la décision du Directeur général du 12 juillet 1989.

Par lettre du 28 août 1990, qui constitue la décision attaquée, le chef de l'administration l'a informé que le Directeur général acceptait la recommandation de la Commission.

B. Le requérant allègue que le mémorandum de son supérieur direct du 8 janvier 1988 contenait la promesse formelle qu'il bénéficierait d'une compensation dans certaines conditions. Le chef de TIS a confirmé cette promesse dans un mémorandum du 14 mars 1988. Bien que ces conditions fussent remplies le 1er avril 1988, l'Organisation n'a pas tenu sa promesse. Le requérant demande l'annulation de la décision attaquée; l'octroi d'une compensation aux termes du mémorandum du 8 janvier 1988 et étalée sur la période de trois ans visée dans le mémorandum de son supérieur direct du 13 juin 1986; et le remboursement des dépens.

C. Le CERN répond que la requête est dénuée de fondement. Il n'était pas lié par un accord avec le requérant et il ne lui a pas promis de lui accorder une compensation étalée sur trois années pour perte de l'indemnité de roulement. La proposition contenue dans le mémorandum de son supérieur direct en date du 8 janvier 1988, qui reprenait celle contenue dans le mémorandum du 13 juin 1986, ne portait pas sur le cas particulier du requérant, mais sur la question générale de la compensation. Cette proposition n'impliquait aucune offre, n'obligeait pas le CERN à lui payer un montant particulier et ne constituait pas une base pour le calcul d'un montant quelconque : elle indiquait simplement que le requérant recevrait une indemnité sous une certaine forme. En tout état de cause, son supérieur direct n'avait pas compétence pour prendre une décision : seul le Directeur général avait pouvoir d'arrêter des dispositions à cet effet aux termes des articles I 1.03 et I 1.04 du Statut du personnel.

La demande du requérant ayant été satisfaite, la requête est dépourvue d'objet. Dans son recours interne du 20 février 1990, le requérant a demandé que lui soit accordé le bénéfice des décisions du 25 octobre 1988 et du 12 juillet 1989. Ces décisions ne prévoient une compensation étalée que sur un an et c'est cette compensation qui lui a été versée.

Sa demande de compensation pour une période plus longue est contradictoire : il veut bénéficier à la fois des décisions du 25 octobre 1988 et du 12 juillet 1989, qui prévoient une compensation étalée sur un an, et de la suggestion de son supérieur direct portant sur l'octroi d'une compensation étalée sur trois ans. Personne n'a bénéficié ni ne bénéficiera jamais d'une compensation à titre gracieux sur trois ans.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il souligne que le mémorandum de son supérieur direct en date du 13 juin 1986 mentionnait non seulement la compensation étalée sur trois ans, mais aussi le mode de calcul du montant qui lui reviendrait en cas de paiement à des taux dégressifs. En approuvant cette proposition dans son mémorandum du 14 mars 1988, le chef de TIS lui a donné valeur de décision. Ainsi, le requérant n'avait aucune raison de croire que s'il acceptait d'être transféré à d'autres fonctions il n'obtiendrait pas la compensation visée dans le mémorandum du 8 janvier 1988. Sa demande de compensation n'est pas contradictoire : comme la Commission paritaire consultative des recours l'a estimé, la promesse contenue dans ce mémorandum continue à lier le CERN et c'est en vertu de cette promesse qu'il a droit à une compensation étalée sur trois ans à compter du 1er avril 1988. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, le CERN s'étend sur les arguments avancés dans sa réponse, réaffirmant en particulier qu'aucune décision officielle d'accorder une compensation étalée sur trois ans n'a jamais été prise, qu'aucune promesse liant l'Organisation n'a été faite au requérant, et que sa requête est incohérente. Le CERN fait observer que le mémorandum du chef de TIS du 14 mars 1988 ne portait point sur une compensation à titre gracieux, mais sur la possibilité de compenser la perte de gain des pompiers résultant de la cessation du travail par roulement en leur payant les heures supplémentaires qu'ils avaient réellement effectuées.

CONSIDERE :

1. Recruté par le CERN le 17 décembre 1956 en qualité de pompier, le requérant a été promu en 1958 au poste de chef d'équipe et astreint au service en roulement.

Le 13 juin 1986, le chef du Service des secours et du feu, supérieur direct du requérant, a recommandé au chef de la Commission de l'inspection technique et de la sécurité (TIS), en accord avec le Service médical, que les pompiers âgés de 55 ans, comme c'était le cas du requérant, soient retirés du service en roulement. Il signalait qu'un tel retrait allait entraîner pour les intéressés des pertes "brutales" autour de 23 pour cent de revenus pour heures majorées, pertes qu'il évaluait, dans le cas du requérant, à une somme mensuelle de 1.000 francs suisses et qu'il suggérait de compenser par un forfait dégressif sur trois ans de 18.000 francs suisses.

Par mémorandum du 8 janvier 1988, le chef du Service des secours et du feu a informé les pompiers de l'ouverture interne de trois postes en service de jour dont la description figurait en annexe. Il a précisé que le personnel passant du service en roulement en service de jour pourrait bénéficier de conditions permettant de compenser dégressivement sur trois ans la perte de leurs revenus en heures majorées.

Le 28 janvier 1988, le requérant a reçu notification de sa mise en fonction à la date du 1er avril 1988 à un des nouveaux postes en service de jour, c'est-à-dire de la cessation de son service en roulement. Toutefois, l'annonce officielle de la Division du personnel n'était faite que le 29 novembre 1989.

En ce qui concerne les modalités de la compensation pour sa perte de l'indemnité, le chef de TIS lui a indiqué par mémorandum du 14 mars 1988 que la pratique de l'Organisation consistait à offrir au personnel affecté du service en roulement au service de jour la possibilité de faire des heures supplémentaires pendant trois ans, rémunérées sur une base dégressive. Le chef de TIS ajoutait que, dans un cas d'affectation pour cause de longue maladie, le Directeur général avait consenti des paiements exceptionnels à taux dégressifs pour compenser les réductions de salaire, sans même obliger l'agent à effectuer des heures supplémentaires.

Ces mesures devaient faire l'objet d'une décision datée du 25 octobre 1988 au sujet de la cessation du travail par roulement pour raisons médicales, le paiement dégressif de la compensation étant étalé sur un an. Cette décision a été étendue le 12 juillet 1989 à tous les cas de cessation de travail en roulement.

Le 21 décembre 1989, le chef du Service des secours et du feu a demandé, en faveur du requérant, l'application rétroactive de la décision du 12 juillet 1989.

Le 15 janvier 1990, le chef de la Division du personnel lui a répondu que cette décision, ne faisant mention d'aucun effet rétroactif, ne pouvait être appliquée à un fait survenu le 1er avril 1988.

Le 20 février 1990, le requérant a adressé au Directeur général une demande tendant au paiement forfaitaire dégressif sur trois ans de la compensation pour perte de salaire à partir du 1er avril 1988.

Se heurtant au refus du Directeur général, le requérant a fait appel devant la Commission de recours, qui, dans son rapport du 17 juillet 1990, a conclu que le mémorandum du 8 janvier 1988 avait engagé l'Organisation et a recommandé, en conséquence, le paiement au requérant d'une compensation pour perte d'indemnité sur la base de la décision du 12 juillet 1989.

C'est la décision prise le 28 août 1990 par le Directeur général en conformité avec cette recommandation qui est soumise à la censure du Tribunal.

2. Le requérant soutient essentiellement que l'Organisation n'a pas respecté les termes de sa promesse écrite, qui, datant du 8 janvier 1988, est intervenue avant la décision du 12 juillet 1989. Il fait valoir que cette promesse, signée du chef du Service des secours et du feu et avalisée par le chef de TIS, prévoyait qu'il pouvait bénéficier de conditions permettant de compenser dégressivement sur trois ans sa perte de revenu en heures majorées du fait de son passage en service de jour.

L'Organisation reconnaît que le mémorandum du 8 janvier 1988 reprend les propositions de compensation faites le 13 janvier 1986 par le chef du Service des secours et du feu et elle ne conteste pas qu'il ait reçu le visa du chef de TIS. Mais elle rejette l'affirmation de l'existence d'un accord sur l'attribution au requérant de la compensation pendant trois ans pour perte d'indemnité de roulement. Selon elle, le mémorandum du 8 janvier 1988 ne contenait qu'une simple information sans portée juridique ni engagement financier, car il ne précisait pas de pourcentage ni de valeur de référence. Au surplus, le chef du Service des secours et du feu n'avait aucun pouvoir de décision en ce domaine.

3. Cette thèse ne saurait être admise.

Le mémorandum du 8 janvier 1988 a pour objet "l'ouverture de poste interne au service"; il formule une offre qui est accompagnée de trois descriptions de poste figurant en annexe; et il précise que les membres du personnel dont la candidature sera acceptée pourront, en passant du service en roulement au service de jour, bénéficier de conditions permettant de compenser dégressivement sur trois ans la perte de revenu en heures majorées. Le mémorandum indiquait, en outre, que trois personnes - dont le requérant - avaient déjà été sollicitées directement pour ces postes mais que les candidatures éventuelles d'autres pompiers devaient être présentées avant le 15 janvier 1988.

Une offre de nomination reste valable tant qu'elle n'est pas retirée et constitue un contrat dès lors qu'elle est acceptée en bonne foi avec toutes les conditions qu'elle comporte. Or tel est précisément le cas de l'espèce. L'Organisation n'a fait que l'admettre lorsque, par mémorandum du 28 janvier 1988, elle a confirmé la mise en fonction du requérant à la date du 1er avril 1988 à un poste de chef d'équipe, dont les fonctions concrètes et la description correspondent pour l'essentiel à celles qu'énonce le mémorandum du 8 janvier 1988.

La nomination du requérant par le mémorandum du 28 janvier témoigne donc du concours de volontés consécutif à l'acceptation de l'offre de poste, ainsi que de l'accord de l'Organisation quant aux conditions prévues par le mémorandum du 8 janvier 1988, y compris ses conditions financières. D'ailleurs, la Commission paritaire consultative des recours elle-même a reconnu l'existence d'un accord entre le requérant et ses supérieurs en vertu duquel il recevrait une compensation pour perte de salaire. Le Directeur général a négligé de mettre en oeuvre l'accord intervenu en 1988 et a adopté des dispositions différentes visant à une compensation sur un an.

Peu importe dès lors que le chef du Service des secours et du feu, signataire de l'offre d'ouverture de poste, n'ait disposé d'aucun pouvoir de décision en matière d'engagement financier de l'Organisation. En précisant dans cette offre quelles en étaient les conditions financières, il engageait nécessairement la responsabilité de l'Organisation à moins que celle-ci ne désavouât formellement l'engagement. Or tel n'était pas le cas. Bien au contraire, le chef de TIS a visé le mémorandum du 8 janvier 1988.

En outre, contrairement aux affirmations de l'Organisation, son engagement financier éventuel envers le requérant était déjà déterminé le 13 juin 1986, les chiffres étant de 1.000 francs suisses par mois et de 18.000 francs pour les trois ans.

4. Ce qui précède fait ressortir l'inanité de l'allégation de l'Organisation selon laquelle la requête vise la même indemnité que celle déjà offerte au requérant le 28 août 1990, en conformité avec la décision du 12 juillet 1989, et devient donc sans objet. Le requérant demande, en effet, à se voir attribuer une indemnité étalée sur trois ans, alors que celle qui lui a été offerte, et qu'il n'a en fait pas reçue, ne couvre qu'une année de compensation. Par ailleurs, il ne résulte nullement du dossier que, comme le prétend l'Organisation, le requérant ait réclamé à la fois le bénéfice de la décision du 12 juillet 1989 et l'application des conditions énoncées par le mémorandum du 8 janvier 1988.

Quant à l'argument selon lequel l'Organisation n'a encore mis aucun membre du personnel au bénéfice d'une compensation à titre gracieux de trois ans, il s'avère inopérant parce que l'accord intervenu lors de l'acceptation de l'offre du 8 janvier 1988 avait un caractère spécifique et ponctuel.

En définitive, en refusant d'accorder au requérant l'indemnité prévue dans l'offre d'ouverture de poste, la décision attaquée n'est pas justifiée en droit et doit, de ce chef, être annulée.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 28 août 1990 est annulée.
2. L'Organisation fera bénéficier le requérant de conditions permettant de compenser dégressivement sur trois ans, à compter du 1er avril 1988, la perte de l'indemnité de roulement.
3. L'Organisation est condamnée à payer 1.500 francs suisses au requérant à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert

Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

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